



Antero Alexandre da Costa Pinto dos Santos

Contributos sobre o papel da Avaliação do Imobiliário e das Políticas de Planeamento Urbano para a Reabilitação das Cidades

Universidade do Minho
Escola de Engenharia





Universidade do Minho
Escola de Engenharia

Antero Alexandre da Costa Pinto dos Santos

Contributos sobre o papel da Avaliação do
Imobiliário e das Políticas de Planeamento
Urbano para a Reabilitação das Cidades

Dissertação de Mestrado
Dissertação de Mestrado
Engenharia Urbana

Trabalho efectuado sob a orientação do
Professor Doutor Paulo Jorge Gomes Ribeiro

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Ribeiro, pela orientação, empenho, disponibilidade, e em particular por todo o incentivo que sempre me transmitiu no decurso da elaboração do presente trabalho.

Aos meus pais, por me terem proporcionado as condições que me possibilitaram trilhar este caminho.

À Elisabete, pela paciência.

Aos meus filhos, Antero e Pedro, por existirem.

Resumo

As cidades de hoje são locais onde cada vez mais se verifica uma maior concentração da população, de atividades económicas e de riqueza, apresentando características que potenciem a sustentabilidade dos territórios, o crescimento económico, a competitividade e a inovação.

A atividade pública, no domínio da definição de políticas de gestão sustentável das cidades, implica uma necessária articulação entre os diversos níveis da administração pública com competências na administração e ordenamento do território.

Por vezes o interesse público não é compatível com a prossecução de usos e atividades que se desenvolvem em propriedades particulares, seja pela necessidade de construir um novo arruamento, um parque, uma zona verde, um equipamento público. Nessa altura, as políticas de gestão das cidades definidas pela administração pública entram, frequentemente, em conflito com os interesses privados.

Nesta dissertação pretendeu-se apresentar uma evolução das leis inerentes ao processo de planeamento e gestão urbana que foram publicadas em Portugal que poderão ter influência nas dinâmicas de reabilitação urbana das cidades, como é o caso da cidade de Guimarães, tendo em consideração o modelo da estratégia - Cidades Sustentáveis 2020, nomeadamente os processos de regeneração e reabilitação urbana, habitação e ambiente urbano são estratégicos para o eixo prioritário da Sustentabilidade e Eficiência.

Assim, com este trabalho e tendo como objeto de estudo a cidade de Guimarães, pretende-se dar um contributo na identificação das políticas de gestão urbana das cidades, analisando a sua influência no seu desenvolvimento, na sua sustentabilidade, bem como a sua relação com o valor do imobiliário.

Abstract

Nowadays, cities are places with a high concentration of population, economic activities and wealth, ensuring characteristics that enhance the sustainability of the territories, economic growth, competitiveness and innovation.

Public activity, in the domain of sustainable urban management policies, implies a necessary articulation between the different levels of public administration with responsibilities in the administration and planning of the territory.

Sometimes, public interest is not compatible with the pursuit of uses and activities that are develop in private properties, either by the need to build a new street, a park, a green area or a public equipment. Thus, city management policies defined by the public administration often are in conflict with private interests.

In this dissertation was presented the evolution of laws inherent in the urban planning and management process that were published in Portugal, which may influence urban regeneration dynamics, such as in the city of Guimarães, taking into account the alignment to the strategy model - Sustainable Cities 2020, namely the processes of urban regeneration and rehabilitation, housing and urban environment are strategic for the priority axis of Sustainability and Efficiency.

Thus, with this work and having as object of study the city of Guimarães, it is intended to contribute to the identification of urban management policies for cities, analyzing their influence on their development, their sustainability, as well as their relationship with the value of real estate.

Índice

1. Introdução	1
1.1. Objetivos	3
1.2. Metodologia	4
2. Estado da Arte.....	5
2.1. As Cidades Sustentáveis.....	5
2.1.1. O Contexto Internacional.....	6
2.1.2. O Contexto Europeu	7
2.1.3. Alguns Exemplos de Cidades Sustentáveis	9
2.1.4. Em Portugal	10
2.2. Políticas de Gestão Urbana em Portugal.....	13
2.2.1. A Reabilitação Urbana.....	29
2.3. O atual estado do Mercado Imobiliário Nacional	33
2.3.1. A Avaliação Imobiliária – A Tramitação do Processo de Avaliação	37
2.3.1.1. Métodos de Avaliação Imobiliária.....	40
2.3.2. Incerteza e Risco no Imobiliário.....	50
3. Guimarães – Estudo de Caso	54
3.1. Contexto Histórico	54
3.2. As Políticas de Gestão da Cidade e a sua Forma Urbana.....	56
3.2.1. Evolução Histórica	56
3.2.1.1. A Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Centro Histórico .	66
3.2.1.2. O Plano Geral de Urbanização de Guimarães, de Fernando Távora	68
3.2.1.3. O Plano Diretor Municipal de 1994.....	70
3.2.1.4. Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade em 2015	75
3.2.1.5. Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade em 2016	79
3.2.1.6. Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade em 2018	80
3.2.1.7. Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico	81

3.2.1.8. O Plano Diretor Municipal de 2015.....	82
3.3. O Centro Histórico	85
3.4. Exemplo de Projeto de Reabilitação de uma Casa na ARU do Centro da Cidade.....	89
3.5. O Mercado Imobiliário.....	92
4. Conclusões	97
4.1. Sobre as Políticas de Gestão da Cidade e a sua Forma Urbana	97
4.2. Sobre o Edificado Público e a Sustentabilidade da Cidade.....	99
4.3. Sobre o Mercado Imobiliário	100
Referências Bibliográficas	103

Índice de figuras

Figura 1: Cidades Sustentáveis	5
Figura 2: Pilares do Desenvolvimento Sustentável.....	8
Figura 3: Cidades Sustentáveis 2020	11
Figura 4: Planta de 1881 do Cais do Sodré, Lisboa	13
Figura 5: Construção das “Casas Económicas” em Telheiras, Lisboa.....	15
Figura 6: Casas de Renda Económica em Matosinhos (1951).....	17
Figura 7: Bairro da PSP, Viseu (1970-1972)	18
Figura 8: Conjunto Habitacional Cooperativa As Sete Bicas, Senhora da Hora (1978-1982)	19
Figura 9: Análise de Risco - Os Caminhos da Incerteza.....	51
Figura 10: Relação entre o Risco e a Rentabilidade Esperada.....	52
Figura 11: Planta de Guimarães Medieval	55
Figura 12: Capa da Planta da Cidade de Guimarães de Manoel D’Almeida Ribeiro	56
Figura 13: Plano de Melhoramentos da Cidade de Guimarães de 1867 (Reconstituição).....	57
Figura 14: Planta do Traçado dos Caminhos de Ferro do Minho	58
Figura 15: Avenida do Comércio (atual Avenida Dom Afonso Henriques).....	59
Figura 16: Avenida da Indústria em 1948 (atual Avenida Dom João IV)	60
Figura 17: Planta dos Prédios a Expropriar para Construção do Bairro Operário (1916)	61
Figura 18: Planta Geral de Melhoramentos de Luis de Pina (1925)	62
Figura 19: Antepiano de Urbanização da Cidade de Guimarães, de 1949.....	64
Figura 20: Antepiano de Urbanização da Cidade de Guimarães, de 1953.....	65
Figura 21: Estádio de Futebol e Área Envolvente.....	66
Figura 22: Extrato do Plano Geral de Urbanização de Guimarães, de 1982.....	68
Figura 23: Mapa Híbrido da Entrada da Cidade pela Alameda Mariano Felgueiras	69
Figura 24: Extrato da Carta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de 1994.....	71
Figura 25: Legenda das Plantas do Plano Diretor Municipal de 1994.....	71
Figura 26: Rua Arqueólogo Mário Cardoso.....	72
Figura 27: Rua Dr. João Afonso de Almeida	73
Figura 28: Rua Eça de Queirós	73
Figura 29: Avenida Rio de Janeiro.....	74
Figura 30: Planta de Delimitação em 2015 da ARU do Centro da Cidade.....	75
Figura 31: Projeto de Reabilitação do Edifício Jordão e Garagem Avenida (3D do Exterior)	77
Figura 32: Parque de Estacionamento de Camões – Obras a Decorrer.....	78

Figura 33: Projeto do Parque de Estacionamento de Camões (3D da Proposta Final)	78
Figura 34: Planta de Delimitação em 2016 da ARU do Centro da Cidade	79
Figura 35: Planta de Delimitação em 2018 da ARU do Centro da Cidade	80
Figura 36: Planta de Delimitação da ARU do Centro Histórico	81
Figura 37: Extrato da Carta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de 2015.....	84
Figura 38: Legenda das Plantas de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de 2015	84
Figura 39: Área Classificada como Património Mundial	85
Figura 40: Largo da Oliveira no Centro Histórico	86
Figura 41: Casa a Reabilitar na ARU do Centro da Cidade.....	90
Figura 42: Projeto de Casa a Reabilitar na ARU do Centro da Cidade	90

Índice de tabelas

Tabela 1: Análise Comparativa dos Regimes Jurídicos de Reabilitação Urbana.....	32
Tabela 2: Exemplo de Tabela de Homogeneização - Método de Mercado ou Comparativo...	44
Tabela 3: Exemplo de Aplicação do Método do Valor Residual Dinâmico	50
Tabela 4: Estado de Conservação do Edificado na Área Classificada (Património Mundial).	87

Índice de equações

Equação 1: Valor de Mercado do Imóvel - Método do Custo	45
Equação 2: Valor Atual da Propriedade – Terreno	45
Equação 3: Valor Atual da Propriedade - Imóvel a Reabilitar.....	46
Equação 4: Valor do Imóvel - Método do Rendimento, Segundo Ruback	46
Equação 5: Valor do Imóvel - Método do Rendimento, Segundo Molina.....	47
Equação 6: Valor do Imóvel - Método do Rendimento com Fluxos à Perpetuidade.....	47
Equação 7: Taxa de Capitalização	48
Equação 8: Rentabilidade Esperada do Ativo	52

Índice de gráficos

Gráfico 1: Índice de Preços da Habitação em Portugal (Base: 2015)	35
Gráfico 2: Número de Contratos de Compra e Venda de Prédios Urbanos em Portugal	35
Gráfico 3: Estado de Conservação do Edificado na área Classificada (Património Mundial). 87	
Gráfico 4: Número de Contratos de Compra e Venda de Prédios Urbanos	93
Gráfico 5: Fogos Habitacionais Concluídos (Construção Nova)	94
Gráfico 6: Edifícios Licenciados para Habitação (Construção Nova)	94
Gráfico 7: Evolução do Valor Médio de Venda de Alojamentos Familiares.....	95
Gráfico 8: Valor Médio de Venda de Alojamentos Familiares.....	95
Gráfico 9: Valor Médio de Novos Contratos de Arrendamento de Alojamentos Familiares ..	96

1. Introdução

“Vivemos hoje num mundo maioritariamente urbano. O número de pessoas a viver em cidades ultrapassa já os 50 por cento da população mundial. Nos países mais desenvolvidos, onde se inclui Portugal, a taxa de urbanização é ainda mais acentuada e continua a crescer. O século XXI será, por certo, o século das cidades” (Mendes, 2011). Em Portugal, cerca de 62,2% da população vive em cidades ou áreas urbanas (Censos 2011). Efetivamente, as cidades concentram hoje a maioria da população, mas também das atividades económicas e da riqueza, sendo locais com grande potencial para a dinamização do crescimento económico, do emprego, da competitividade e da inovação.

A urbanização tem tido um papel importante no processo de migração de pessoas do meio rural para o meio urbano. Uma parte significativa da população mudou do setor primário, para o setor secundário e terciário, com as diversas oportunidades que surgiram em contexto urbano. O número de pessoas a viver em cidades deverá atingir os 70% até 2050 (Varghese, 2015). Segundo a OCDE, atualmente as cidades já são responsáveis por 75% das emissões de CO₂ geradas, 60% do PIB produzido, e 80% dos materiais e energia consumidos.

As cidades são centros de inovação, de crescimento económico, de educação, e de transformação social. O seu crescimento trás para a discussão questões sobre a administração de recursos, aquecimento global, e desigualdade social.

A globalização, a economia do conhecimento e os novos desafios ambientais forçam uma revisão da conceção da cidade de hoje para uma região urbana do futuro que disponha de múltiplas capacidades de competir e de condições para ser resiliente. A resiliência está diretamente ligada à sustentabilidade e à competitividade da cidade. Uma cidade sustentável deve ser também uma cidade analítica. Este é um conceito que salienta a importância da gestão da informação gerada pela cidade e que subentende uma base de conhecimento dos fenómenos da cidade, associada aos sistemas e às próprias pessoas. Pretende-se, assim, uma cidade capaz de ser mais sustentável, mais resiliente, mais verde, levando a governança e o exercício da cidadania a patamares de excelência.

A atividade pública, no domínio da definição de políticas de gestão sustentável das cidades, implica uma necessária articulação entre os diversos níveis da administração pública com

competências na administração e ordenação do território. O Direito surge aqui com primordial importância, revelando-se como um dos elementos agregadores de uma política para o território, englobando o conjunto de conteúdos essenciais para esclarecer e harmonizar as relações jurídicas entre os diversos intervenientes, nomeadamente quando estes possam ter interesses ou pretensões divergentes ou mesmo conflituosos. Por outro lado, o exercício das atribuições e competências da administração pública local na gestão das cidades está diretamente correlacionada com a sua capacidade financeira, sendo que o seu financiamento provém, sobretudo, das transferências do orçamento de estado, da cobrança de impostos, da cobrança de taxas e tarifas por serviços prestados e, eventualmente, do rendimento de bens próprios.

A nível nacional, para se compreender a realidade atual do planeamento do território e do mercado imobiliário, é necessário recuar pelo menos a 1934, quando o Decreto-Lei nº 24 802 estabelece que *“para facilitar a execução dos planos de urbanização o Governo poderá decretar, a requerimento das Câmaras Municipais, a expropriação, por zonas, das áreas necessárias”* (cfr. Art.16º). *O legislador assume que o ato de urbanizar é uma competência eminentemente municipal”* (Sidónio e Lobo, 2011).

As políticas de gestão das cidades definidas pela administração pública entram, frequentemente, em conflito com os interesses privados. Muitas vezes o interesse público não é compatível com a prossecução de usos e atividades que se desenvolvem em propriedades particulares, seja pela necessidade de construir um novo arruamento, um parque, uma zona verde, um equipamento público. Quando a negociação não se mostra conclusiva, a Declaração de Utilidade Pública é uma declaração político-administrativa que se fundamenta na necessidade de, por razões de interesse público, vincular uma propriedade privada a um uso imperativo ou a ser disponibilizada para ser ocupada por outras instalações ou equipamentos de utilidade pública, promovidos por entidades na esfera do Estado ou dos Municípios, ou mesmo de outros organismos empossados em missões de interesse coletivo. No entanto, implica respeitar o direito fundamental do proprietário optar pela expropriação, no caso de não se conformar com esse uso imperativo ou disponibilização. Nestes casos o imóvel será avaliado para efeitos de indemnização, de acordo com os critérios do Código das Expropriações. Num contexto mais difuso e abstrato surge o conceito de Interesse Público, que ao contrário da Declaração de Utilidade Pública, é suscetível de conviver com os direitos constituídos “sem os afetar”, isto é,

sem impedir ou limitar a normal fruição e exploração de imóvel no quadro das funções e dos direitos existentes, mas impondo a conservação do património numa perspetiva cultural.

A recente dinamização do mercado da reabilitação urbana impõe modelos de negócio específico, com elevados níveis técnicos e regras de construção próprias. Cerca de 10% da atividade da construção civil nacional está alocada à reabilitação urbana, enquanto a média europeia atinge 37% (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, 2015).

Conforme refere Rui Moreira, presidente da Câmara Municipal do Porto, no prefácio ao livro “Reabilitação Urbana e a Sustentabilidade das Cidades” (Santos, 2018), nestes anos, as nossas cidades mudaram de rosto. Muito daquilo que dantes era visto como vetusto está hoje recuperado ou é reconhecido como património a reabilitar. O Padrão de procura alterou-se, e as zonas antes proscritas e em acelerado processo de desertificação são hoje valorizadas pela população e focos de procura crescente.

1.1. Objetivos

Pretende-se, com a presente dissertação, identificar as políticas e mecanismos de gestão que foram utilizadas na modelação das cidades, caraterizar a influência dessas políticas no seu desenvolvimento e sustentabilidade, bem como da sua relação com o valor do imobiliário.

Recorrendo a um caso de estudo, a cidade de Guimarães, pretende-se identificar e caraterizar as políticas de gestão da cidade que foram utilizadas e que conduziram à sua atual “forma urbana”. Tendo por base a premissa de que, frequentemente, as políticas de gestão das cidades, definidas pela administração pública, entram em conflito com os interesses privados, pretende-se, com o desenvolvimento deste trabalho, determinar o efeito dessas políticas na sustentabilidade das cidades e no edificado público, bem como no mercado imobiliário local, designadamente no valor dos imóveis.

1.2. Metodologia

A metodologia adotada, para atender ao objetivo da investigação, encontra-se estruturada em quatro fases.

A primeira fase refere-se a uma revisão aprofundada da literatura já publicada sobre o tema em estudo.

A segunda fase, tendo como objeto de estudo a Cidade de Guimarães, centra-se na investigação, identificando as políticas de gestão da cidade que foram utilizadas ao longo dos anos, qual a influência dessas políticas na modelação urbanística da cidade, na sua sustentabilidade, e no edificado público, bem como caracterizar a sua influência no mercado imobiliário local.

A terceira fase destina-se à análise e tratamento das informações recolhidas, discussão dos resultados, e conclusões:

- Identificar as políticas de gestão da cidade de que mais influência tiveram no seu desenvolvimento, e que conduziram à sua atual “forma urbana”;
- Caracterizar e quantificar a influência das políticas de gestão da cidade na sua sustentabilidade e no edificado público construído;
- Caracterizar e quantificar a influência das políticas de gestão da cidade no mercado imobiliário local, designadamente no valor dos imóveis.

A quarta fase refere-se à elaboração do texto da dissertação.

2. Estado da Arte

2.1. As Cidades Sustentáveis

Cidades sustentáveis estão habitualmente associada a territórios que oferecem elevados padrões de qualidade de vida aos seus cidadãos, que possuem elevada qualificação funcional, que são capazes de atrair e fixar pessoas, talento e conhecimento, atrair e fixar investimento, e que conseguem promover boas e qualificadas oportunidades de trabalho, favorecendo a inovação e a criatividade (Mendes, 2011).



Figura 1: Cidades Sustentáveis
Fonte: www.estadodedireito.com, 2017

Por outro lado, as cidades sustentáveis podem caracterizar-se por serem:

- dotadas de inteligência territorial, possuindo uma organização institucional que potencia as capacidades das pessoas, o desenvolvimento de talentos, o desenvolvimento das empresas, o desenvolvimento das comunidades;
- favoráveis ao incentivo de padrões de vida saudáveis, oferecendo espaços públicos e um ambiente urbano com qualidade. São capazes de se ajustar às necessidades dos diferentes grupos populacionais, e que possuem a capacidade de tirar partido dos seus recursos naturais;

- mais resilientes, capazes de desenvolver mecanismos flexíveis de resposta a cenários de maior incerteza, adaptando o seu tecido social e económico a circunstâncias de maior imprevisibilidade e variabilidade, abertas ao envolvimento ativo dos cidadãos, implementado instrumentos e iniciativas de sustentabilidade urbana;
- mais inclusivas, capazes de fomentar a coesão territorial e promover dinâmicas de solidariedade intergeracional, abertas ao diálogo intercultural;
- capazes de responder aos novos desafios da procura urbana por serviços de interesse geral, ligadas com o seu território envolvente, assegurando as complementaridades.

2.1.1. O Contexto Internacional

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (World Commission on Environment and Development - The Brundtland Commission), em 1987, produziu uma das mais conhecidas definições de desenvolvimento sustentável, como sendo *“aquele que atende às necessidades da geração atual sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”*.

A Organização das Nações Unidas realizou, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, onde participaram mais de 170 países. Desta conferência surge o documento denominado “Agenda 21”, contendo recomendações e referências específicas sobre como alcançar um desenvolvimento sustentável. Este documento representava um Plano de Ação das Nações Unidas para ser implementado até ao início deste século.

“A ‘Agenda 21’, ao mesmo tempo que criticava o modelo de desenvolvimento vigente na altura, considerando-o socialmente injusto e perdulário do ponto de vista ambiental, propunha uma nova sociedade, justa e ecologicamente responsável e que fosse ao mesmo tempo produtora e produto do desenvolvimento sustentável” (Mateus e Bragança, 2006).

Em 2002, dez anos após a Conferência Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, no Rio de Janeiro, as Nações Unidas organizaram a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), que teve lugar em Joanesburgo, onde se reforçaram os compromissos assumidos na Declaração do Rio e na Agenda 21. Alguns desses compromissos prendiam-se com calendários

e concretização de metas em matérias como saneamento básico, acesso à água, uma aposta na melhoria das condições institucionais para lidar com as questões do degradação ambiental e da pobreza, com a promoção da alteração de hábitos de consumo, e com a proteção e gestão dos recursos naturais.

Na CMDS foi aprovado o “Plano de Implementação de Joanesburgo”, onde ficou estabelecido que todos os Estados deveriam realizar progressos na formulação e elaboração das Estratégias Nacionais de Desenvolvimento Sustentável (APA, 2007).

2.1.2. O Contexto Europeu

A assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, e a sua entrada em vigor, transpôs para a União Europeia as linhas orientadoras da Conferência do Rio, tratando o ambiente como uma política comunitária e definindo como missão da União Europeia a promoção de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades humanas, um crescimento sustentável, e o respeito pelo ambiente. O desenvolvimento sustentável passa a ser um objetivo na Europa. É no ano de 1993 que é aprovado o 5º Programa de Ação em Matéria de Ambiente (1993-2000) sob o tema “Em direção a um futuro sustentável” (Freitas, 2012).

A União Europeia promoveu, em 1994, a primeira Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis. Desta conferência resultou a Carta das Cidades e Vilas Europeias para a Sustentabilidade, conhecida como “Carta de Aalborg”. Este documento estabeleceu princípios e diretrizes para um planeamento urbano sustentável.

As Autoridades Locais Europeias na Conferência “Inspirando o Futuro - Aalborg+10”, efetuada em 2004, confirmaram a perspetiva comum de um futuro sustentável para as comunidades, através da definição e estabelecimento dos designados Compromissos de Aalborg para as áreas:

- *Governança*
- *Gestão Local para a Sustentabilidade*
- *Bens Comuns Naturais*
- *Consumo Responsável e Opções de Estilo de Vida*
- *Planeamento e Desenho Urbano*
- *Melhor Mobilidade, Menos Tráfego*

- *Ação Local para a Saúde*
- *Economia Local Dinâmica e Sustentável*
- *Equidade e Justiça Social*
- *Do Local para o Global*

Em maio de 2007, surge a “Carta de Leipzig” sobre Cidades Europeias Sustentáveis, tendo sido adotada na reunião dos ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano e coesão territorial dos estados-membros da União Europeia, realizada em Leipzig, Alemanha. Este documento é, antes de mais, um documento político sobre o qual os estados-membros da União Europeia se comprometeram a dar respostas aos desafios sociais e demográficos das cidades, às alterações climáticas, e aos impactos das mudanças estruturais na economia, seguindo os propósitos de um desenvolvimento sustentável, atendendo aos convencionais três pilares da sustentabilidade: económico, social e ambiental (Figura 2).



Figura 2: Pilares do Desenvolvimento Sustentável

Para além disso, a “Carta de Leipzig” previa, também, um conjunto de medidas e de instrumentos financeiros concretos vocacionados para tornar as cidades mais sustentáveis, alicerçados no desenvolvimento urbano integrado como requisito para o desenvolvimento sustentável (DGT, 2016).

Importa destacar a necessidade de que o desenvolvimento das cidades integre a vertente sociocultural, nomeadamente ao nível do comportamento humano. Assim, Tirone & Nunes (2010) realçam a necessidade de se estabelecer esta ligação para que o desenvolvimento urbano seja integrado e, por conseguinte, mais sustentável, citando que “*Quando o meio edificado, em que habitamos, em que trabalhamos ou visitamos, é atrativo, este aspeto facilita o desenrolar das funções que alberga e inspira dignidade sendo muito provável que nos identifiquemos com estes espaços, apesar de públicos, como sendo nossos. Esta sensação de pertença faz com que*

alteremos positivamente os nossos comportamentos relativamente a esses espaços e também para com as outras pessoas”.

2.1.3. Alguns Exemplos de Cidades Sustentáveis

A capital da Islândia, Reiquejavique, é considerada uma das cidades mais sustentáveis do mundo. O sistema de transporte coletivo trabalha com autocarros “verdes” que utilizam hidrogénio como combustível. É uma das cidades mais limpas e com menores emissões de CO₂. Geologicamente privilegiado, o município com cerca de 200 mil habitantes tem o maior sistema de aquecimento geotérmico do planeta, que utiliza água quente natural para fornecer calor aos edifícios e casas desde 1930, segundo apuraram os investigadores da Plataforma de Cidades Sustentáveis (EcoD, 2010).

Já, Portland é considerada a cidade mais “verde” dos Estados Unidos e a uma das mais sustentáveis do mundo. Foi a primeira cidade dos Estados Unidos a aprovar um plano para reduzir as emissões de dióxido de carbono, sendo uma das precursoras ao incentivo do uso de veículos híbridos e elétricos. Possui cerca de 277 km de ciclovias (EcoD, 2013).

Apesar de o Brasil não apresentar os níveis de desenvolvimento de países como a Finlândia e os EUA, Curitiba é reconhecida como uma cidade sustentável, sendo conhecida como a capital ecológica do Brasil. As áreas de cobertura vegetal passaram de 18% para 26% em 10 anos, sendo o índice de área verde de 64,5 m²/pessoa (Programa Cidades Sustentáveis, 2013).

Em Malmo, Suécia, o desenvolvimento urbano sustentável é uma característica marcante. Apesar de ser a terceira maior cidade da Suécia, praticamente não existem congestionamentos de tráfego. Além dos inúmeros jardins e parques que se encontram espalhados pela cidade, possui uma rede de ciclovias, com toda uma estrutura de serviços para ciclistas, de bombas de ar públicas e de semáforos com sensores de prioridade. A cidade possui cerca de 300 mil habitantes e uma grande parte da população usa a bicicleta para se locomover. Devido a essa realidade, a Estação Central de Malmo, inaugurada em 2014, é atualmente a terceira estação intermodal mais importante do país, possui uma área de estacionamento “Ride & Bike” com seguranças e funcionamento em todo o dia (24 horas), que pode comportar até cerca de 800 bicicletas na área interna, e cerca de 700 bicicletas na área exterior.

No contexto mundial e europeu existem muitos exemplos de cidades reconhecidas como sustentáveis, verificando-se que à questão da sustentabilidade está quase sempre ligada a questão da qualidade de vida, que se encontra suportada na vertente ecológica e ambiental, mas também, na qualidade dos espaços urbanos e da mobilidade em geral, tal como se abordou nos exemplos de Reiquejavique, Portland, Curitiba e Malmo.

2.1.4. Em Portugal

Em 16 de Julho de 2015, através da Resolução do Conselho de Ministros n° 61/2015, foi aprovada a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”. Este documento resultou do reconhecimento de que o desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso do território português, depende da capacidade das suas cidades se afirmarem como seus agentes centrais, catalisadores do desenvolvimento ambiental, social e económico, promovendo a equidade, a coesão social e da salvaguarda e potenciação dos recursos territoriais e do património natural e cultural (DGT, 2016).

Esta estratégia ambiciosa responder às fragilidades e carências de estruturação urbana do território, atuando no sentido de fortalecer e solidificar a visão de desenvolvimento urbano sustentável para Portugal até 2020, contribuindo para a promoção das condições necessárias à competitividade, sustentabilidade e coesão nacional.

Este documento pretendeu constituir-se como uma referência orientadora para os municípios, entidades intermunicipais e outros agentes urbanos, apontando um caminho de médio e longo prazo para o desenvolvimento territorial integrado, nas suas dimensões económica, social, ambiental, cultural e de governança (DGT, 2016).

“A estratégia ‘Cidades Sustentáveis 2020’ configura-se como uma proposta de âmbito nacional, aplicável ao nível local, para um futuro mais sustentável das nossas cidades, articulando uma visão com um conjunto de princípios orientadores e quatro propostas de eixos estratégicos de intervenção. (...) ambiciosa responder às debilidades e necessidades de estruturação urbana do território e atuar no sentido de fortalecer e consolidar a visão de desenvolvimento territorial partilhada entre os agentes do território, contribuindo para a

promoção das condições necessárias à competitividade, sustentabilidade e coesão nacional” (Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2015).

Na Figura 3 apresenta-se o modelo conceptual da estratégia das Cidades Sustentáveis 2020 tendo por base a definição da visão, princípios e eixos estratégicos, que permitirão aos municípios portugueses definirem um planeamento estratégico para os seus principais territórios urbanos.



Figura 3: Cidades Sustentáveis 2020

Fonte: Cidades Sustentáveis 2020, Direção-Geral do Território

Assim, os eixos estratégicos propostos no documento “Cidades Sustentáveis 2020” são os seguintes (DGT, 2016):

- *Inteligência & Competitividade*
 - *Conectividade e internacionalização*
 - *Emprego e valorização empresarial e institucional*
 - *Inovação urbana*
 - *Identidade e atratividade*

- *Tecnologias de informação e comunicação*
- *Sustentabilidade e Eficiência*
 - *Regeneração e reabilitação urbana*
 - *Habitação*
 - *Ambiente urbano*
 - *Baixo carbono*
 - *Alterações climáticas e riscos*
 - *Integração urbano-rural*
- *Inclusão & Capital Humano*
 - *Inclusão social*
 - *Capacitação e iniciativa*
 - *Cultura, cidadania e responsabilidade*
 - *Comunidades urbanas*
- *Territorialização & Governança*
 - *Informação e conhecimento*
 - *Networking e capacitação institucional*

“A estratégia ‘Cidades Sustentáveis’ pretende evidenciar um caminho para o desenvolvimento territorial, centrando nas cidades e no papel crítico que estas desempenham na estruturação dos territórios, no seu desenvolvimento e coesão” (Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2015).

Integradas no espaço europeu, as cidades portuguesas inserem-se num conjunto de cidades de pequena, média e grande dimensão, culturalmente ancoradas na história europeia que, mesmo com a sua diversidade, contribuem para a identidade desse espaço.

O conceito de “desenvolvimento urbano sustentável” deriva do conceito mais lato de “desenvolvimento sustentável” e abarca domínios fundamentais do desenvolvimento nas vertentes económica, social, ambiental, cultural e de governança.

O desenvolvimento urbano sustentável de Portugal depende do desenvolvimento das suas cidades, que se pretende sustentável, através da implementação de soluções competitivas, que tornem as cidade atrativas e com vivência ativa. Conforme refere Neto (2015), na nota de apresentação ao documento “Cidades Sustentáveis 2020”, o desenvolvimento das áreas urbanas

é um dos vetores da reforma do ordenamento do território, implantada nos últimos anos. Esta reforma promove, também, uma nova forma de olhar a cidade, para o já existente. A extinção do conceito de “solo urbanizável” consolida um novo modelo de planeamento, já que deixa de existir uma definição prévia de expansão da cidade. No futuro, as áreas já urbanizadas passam a ser o foco do planeamento, procurando-se promover a sua regeneração e a melhoria da qualidade de vida dos seus bairros. O desenvolvimento das cidades passa, necessariamente, pela reabilitação urbana.

Neste contexto, as políticas de gestão urbana das cidades deverão evoluir no sentido de favorecer o eixo estratégico da Sustentabilidade e Eficiência, promovendo a regeneração e reabilitação urbana, bem como a sua qualidade ambiental.

2.2. Políticas de Gestão Urbana em Portugal

A 13 de janeiro de 1865 é publicado o Decreto nº 10, de 31 de dezembro de 1864, através do qual o governo mandava, imediatamente, proceder a um plano geral dos melhoramentos da capital. Trata-se de uma primeira tentativa de legislar o planeamento urbanístico em Portugal, embora que de forma muito incipiente. Apesar dos efeitos desse diploma não terem sido imediatos, obrigaram a uma visão de conjunto das intervenções camarárias, tanto em Lisboa como no Porto.

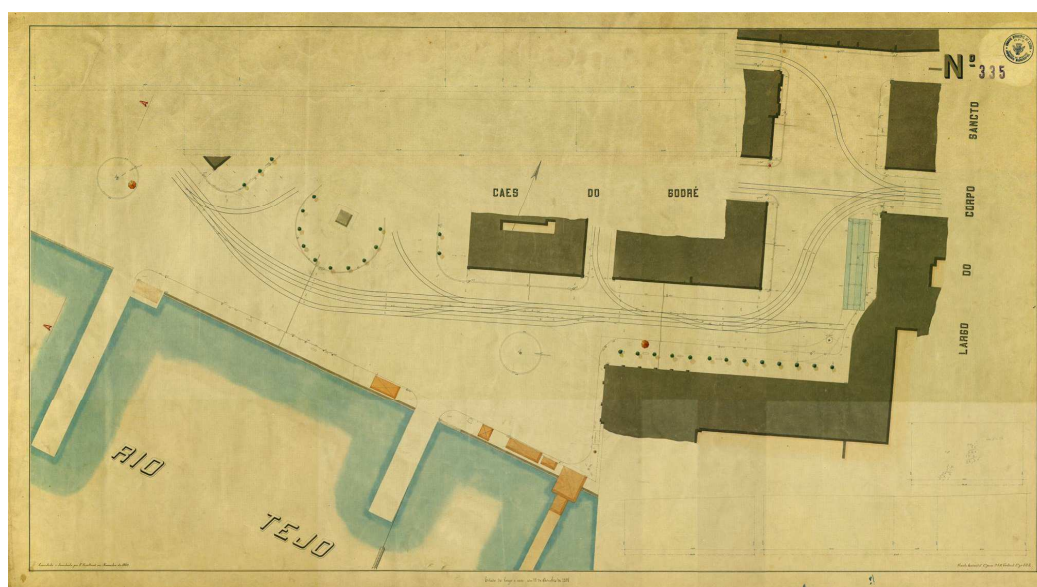


Figura 4: Planta de 1881 do Cais do Sodré, Lisboa

Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa, 2018

Após a implantação da I República, o Governo Provisório efetuou alterações legislativas relacionadas com o mercado de arrendamento, através do Decreto 12, de novembro de 1910, que promulgou a Lei do Inquilinato, que regulava a estrutura das regras desse mercado, designadamente procedia ao congelamento das rendas pelo prazo de um ano, após esse congelamento o senhorio podia aumentar a renda até 10% por cada período de 10 anos, os contratos deviam ser escritos e rubricados entre as partes, ficavam convencionados os pagamentos mensais, existindo impossibilidade de o senhorio exigir o pagamento adiantado ou acréscimos à renda, impondo condicionamentos às ações de despejo, permitindo de forma condicionada a sublocação, e estabelecendo o uso de escritos como meio de notificação legal entre os senhorios e os inquilinos. “(...) elaborou-se a nova Constituição, que veio a ser aprovada a 21 de agosto de 1911. No que respeita à habitação, as únicas menções eram realizadas no Título II «Dos direitos e garantias individuais», em que se garantia a inviolabilidade do domicílio e o direito à propriedade” (Antunes, 2018).

“No dia 25 de abril de 2018 completaram-se 100 anos que foi publicado o primeiro diploma legal que instituiu uma política pública de habitação em Portugal. Trata-se do Decreto nº 4137, de 25 de Abril de 1918” (Portal da Habitação, 2018). Este diploma estabeleceu as condições de incentivo, pelo Estado, à construção de “casas económicas” (Figura 5), definindo as condições de expropriação de terrenos, de promoção, de conceção, e de arrendamento dessas casas. “Terá sido a aguda crise de emprego em Portugal, consequência da Primeira Grande Guerra, que forçou o governo de Sidónio Pais a assinar por fim, em 24 de abril de 1918, o primeiro instrumento legislativo especificamente dedicado ao incentivo da construção de «Casas Económicas»” (IHRU, 2018).

Conforme refere Agarez (2018), em texto inserido da publicação do IHRU, “Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018”, a história da conceção e realização das políticas públicas de habitação nacionais, desde 1918, é em larga medida, a história da urbanização do país e da edificação dos seus principais centros urbanos. A definição do quadro construído urbano do país, nos séculos XX e XXI decorre, em grande medida, do lançamento e concretização, ou fracasso, de iniciativas públicas – pelo Estado, pelos municípios, ou por outras entidades de âmbito público – com ou sem participação privada, dirigidas ao alojamento de populações dos diversos extratos sociais, especialmente aos de menores recursos. Com semelhante impacto, a forma urbana e arquitetónica que tais políticas adquiriram teve, além das

expressões quantitativa e qualitativa, a capacidade de ir refletindo, ao longo do território nacional, o desenvolvimento da arquitetura e do urbanismo em Portugal.

Paradoxalmente, foi a administração pública quem deu o maior contributo à política das “casas económicas”. *“Apesar dos incentivos e encorajamentos que o Decreto n.º 4137 concedeu a diversas entidades, os promotores privados continuaram mais interessados na construção especulativa sem limitações de renda do que sujeitarem-se às imposições associadas às casas económicas impulsionadas e reguladas pelo Estado”* (Teixeira, 1992, citado por Antunes, 2018).

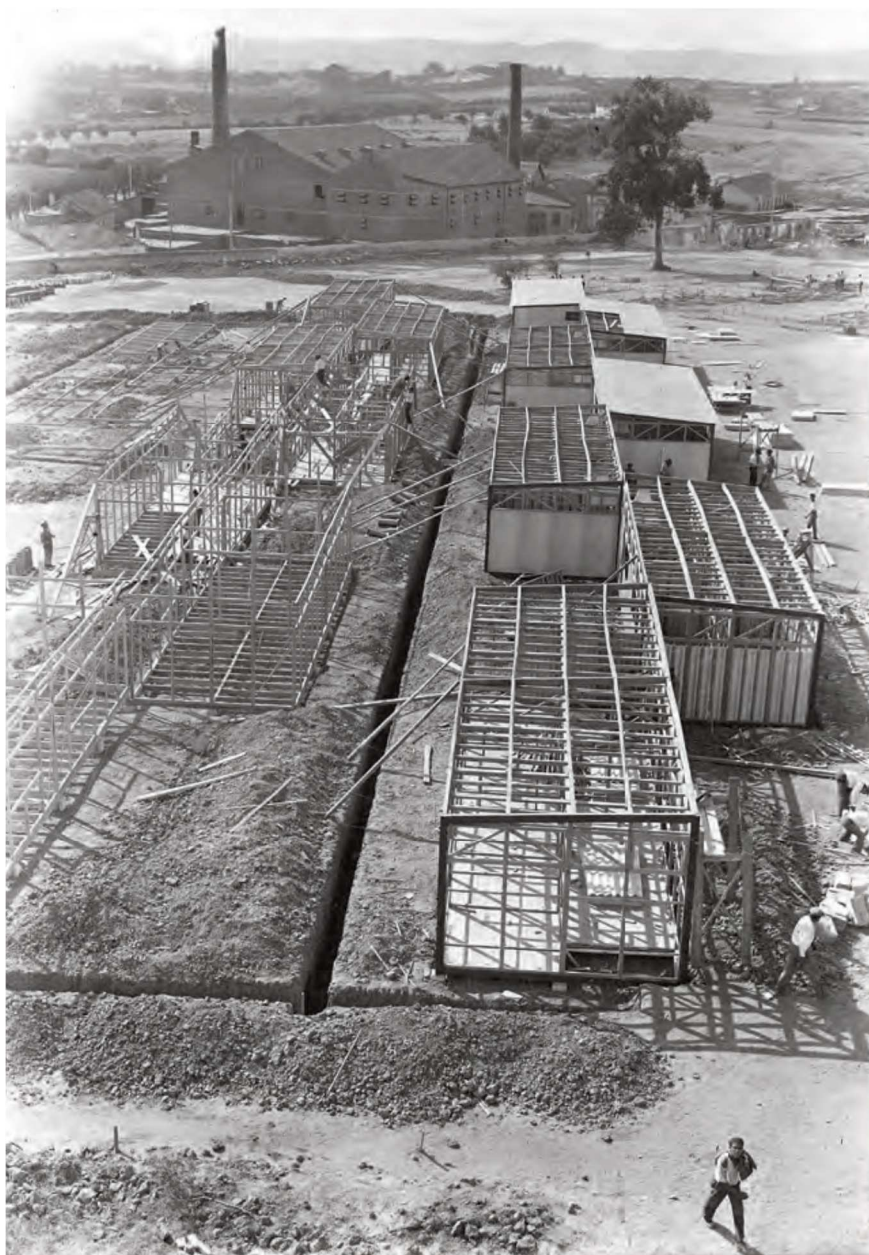


Figura 5: Construção das “Casas Económicas” em Telheiras, Lisboa

Fonte: IHRU, “Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018” – fotografia de 1938, 2018

O Decreto-Lei nº 5411, de 17 de abril de 1919, apresentou os resultados finais de uma comissão constituída em 1911, reunindo toda a legislação referente ao arrendamento de prédios rústicos e urbanos, destacando o caráter transitório de várias medidas aplicadas entre 1914 e 1918, mantendo as medidas instituídas nesses diplomas transitórios, designadamente o congelamento de rendas, a obrigatoriedade de arrendar prédios devolutos, e condicionamentos aos despejos, obrigando os senhorios a aceitarem a extensão dos contratos de arrendamento para rendas até determinado valor, com exceções (Antunes, 2018).

Com o Engenheiro Duarte Pacheco, então ministro das Obras Públicas, foi publicado o Decreto-Lei nº 24802, de 21 de dezembro de 1934, que obrigava as câmaras municipais a promover o levantamento de plantas topográficas e à elaboração de planos gerais de urbanização, substituindo toda a legislação referente ao planeamento urbano publicada desde 1864.

Segundo Tavares e Duarte (2018), entre 1945 e 1969 o debate sobre a arquitetura da habitação programada pelo Estado conquistou um patamar de atividade invulgar, tendo sido duas décadas a acumular e a sistematizar experiências, num contexto de pós-guerra e no seio de uma crise migratória crítica, proporcionando uma considerável pressão nos grandes centros urbanos, e obrigando à revisão de programas e ao questionamento do papel da habitação plurifamiliar como resposta à grave crise habitacional. Como tema social e político, o Estado assumiu a obrigação de criar condições necessárias à execução de programas habitacionais dirigidos às diferentes classes a alojar, tendo sido lançados diversos diplomas legislativos envolvendo capitais públicos e privados. Foi nessa época que Portugal conheceu, oficialmente, a lei do arrendamento social, apoiada pela administração central e local, mas também por capitais da Previdência.

Em fevereiro de 1944 foi apresentada, pela primeira vez, na Assembleia Nacional, para debate parlamentar, a Proposta de Lei nº 45 referente ao Programa das Casas de Renda Económica – Figura 10 (IHRU, 2018). O arrendamento foi um passo importante para as famílias interessadas em possuir um alojamento digno, mesmo não possuindo condições para aceder às “casas económicas”. A casa própria, em processo de revisão pela Assembleia Nacional, tinha de permitir condições de acesso independente e integrada em construções com o máximo de rés-do-chão e dois pisos, tendo ainda de assegurar o “*mínimo de divisões e acomodações indispensáveis à vida digna e confortável de uma família média*” (Proposta de Lei nº 45 de 1944). O programa habitacional legislado pelo Decreto-Lei nº 34.486, de 6 de abril de 1945, pretendia proporcionar uma habitação digna para as famílias que habitavam os bairros de “casas

desmontáveis” – casas essas construídas ao abrigo do Decreto-Lei nº 28.912 de 12 de agosto de 1938 – e, por outro lado, pretendiam alojar famílias que não possuíam condições para adquirir uma “casa económica”. Assim, “o principal objetivo era substituir as efémeras estruturas de madeira e fibrocimento que compunham os bairros, supostamente desmontáveis, e, igualmente, os bairros de lata que se organizavam nas periferias das grandes cidades” (Tavares e Duarte, 2018).



Figura 6: Casas de Renda Económica em Matosinhos (1951)

Fonte: IHRU, “Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018”, 2018

A criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH) foi instituída através do Decreto-Lei nº 49.033, de 1969. O FFH viria a ser responsável por liderar uma reforma administrativa, centrando as atividades do Estado na promoção da habitação. Segundo Bandeirinha, *et al.* (2018), durante o período que decorreu de 1968 a 1974, a política da habitação em Portugal teve um objetivo central – o regime passa a conceber a intervenção estatal na habitação não como uma técnica exemplar para benefício de certas classes de sujeitos, sem efeitos no desenvolvimento económico, mas como técnica estatal de ordenamento de toda a sociedade.

Segundo Ferreira (2018), apesar da sua extinção precoce este organismo marcou profundamente o quadro de referência das políticas habitacionais nas décadas de 70 e 80. Pouco tempo depois da sua formação, o Relatório da Atividade do Ministério das Obras Públicas de

1969, publicado em 1972, enunciava os constrangimentos que se levantavam à atuação do FFH, designadamente a ausência de terrenos suficientes para o forte aumento de construção de novas habitações, a resolução de problemas urbanísticos, o aumento do custo de construção e a escassez de meios, quer institucionais, quer financeiros, necessários para acorrer às carências identificadas na época.



Figura 7: Bairro da PSP, Viseu (1970-1972)

Fonte: IHRU, “Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018”, 2018

Segundo Alves (2016), o sistema nacional de gestão territorial, no que concerne aos instrumentos legais, foi essencialmente construído nos anos que se seguiram à revolução de abril de 1974, isto apesar de os primeiros diplomas relevantes datarem da década de 30. No período pré-revolução ter-se-á verificado uma quase completa inoperância dos instrumentos de planeamento, e os planos elaborados resultavam de conceitos e prática urbanística formal. Estes planos tinham como único objetivo promover a imagem da cidade. Na década de 40, a questão do património assume particular relevância. Durante a década de 60 foi possível observar um progressivo despertar para uma nova perspetiva de intervenção na cidade existente, integrando já aspetos sociais nas intervenções.

A explosão da habitação cooperativa (Figura 8) é posterior à revolução de abril de 1974, mas as suas raízes são bastante mais antigas. *“As condições ideológicas das cooperativas, ainda que apresentando intensidade oscilante ao longo da história, condicionam as suas relações*

com o poder e, de modo mais difuso, também com as populações. As raízes das cooperativas remontam, em Portugal, a meados do século XIX, apresentando, nessa génese, uma condição popular forte que reforçará algumas tensões políticas que surgem em certos momentos da história do País” (Almeida, 2005, citado por Pedrosa, 2018).

Segundo Pedrosa (2018), em dezembro de 1974, no contexto da “resolução do problema habitacional”, é publicado o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional, Decreto-Lei nº 730/74, onde é referido como o “cooperativismo habitacional, convenientemente estruturado e com o apoio do Estado”, poderia ter um contributo fundamental.



Figura 8: Conjunto Habitacional Cooperativa As Sete Bicas, Senhora da Hora (1978-1982)

Fonte: IHRU, “Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018”, 2018

Após a revolução de 1974 surgiram algumas medidas de política urbana com o intuito de responder ao urgente problema da habitação, tendo sido publicados alguns instrumentos legais para enquadramento do apoio financeiro e técnico aos municípios, designadamente o Decreto-Lei nº 704/76, de 30 de setembro, onde se autoriza o Fundo de Fomento da Habitação a constituir um programa especial para reparação de fogos ou imóveis em degradação, e o Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro, a “nova” Lei dos Solos que visava substituir, integralmente, o anterior Decreto-Lei nº 576/70, de 24 de novembro, na parte em que se definem os princípios e normas fundamentais sobre a política dos solos, concentrando e sistematizando dispositivos dispersos por leis avulsas, sem prejuízo de algumas inovações que o legislador julgou oportunas, nomeadamente prevendo-se a delimitação de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRUs) e a elaboração de medidas preventivas visando tornar

expeditas a ação dos municípios, quer nas expropriações, quer no condicionamento das ações dos privados, tendo como finalidade intervir no património edificado das “zonas históricas” das cidades.

A **partir dos anos 90**, as tentativas para fazer renascer zonas em estado de degradação, em declínio urbano e em declínio económico, levaram ao aperfeiçoamento de métodos e instrumentos adequados a estes contextos.

O Decreto-Lei nº 60/90, de 2 de março, vem disciplinar o Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

O Decreto-Lei nº 448/91, de 29 de novembro, aprova o Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos, que foi revogado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, e repristinado pela Lei nº 13/2000, de 20 de julho.

Com a criação do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, o Decreto-Lei nº 60/90 foi alterado pelo Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de outubro, a fim de permitir a sua intervenção numa área que se encontrava ligada ao exercício das suas atribuições.

O Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de maio, estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Foi alterado pela Lei nº 34/96, de 29 de agosto, e pelos Decretos-Leis nºs 93/95, de 9 de maio, 1/2001, de 4 de janeiro, 271/2003, de 28 de outubro, e 135/2004, de 3 de junho.

O Decreto-Lei nº 164/93, de 7 de maio, estabelece o Programa de Construção de Habitações Económicas. Foi alterado pelos Decretos-Leis nºs 181/94, de 29 de junho, e 63/95, de 7 de abril.

O Decreto-Lei nº 20/93, de 21 de junho, aprova, para ratificação, a Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas.

O Decreto-Lei nº 281/93, de 17 de agosto, cria a Comissão Permanente de Apreciação dos Planos Diretores Municipais. Foi alterado pelo Decreto-Lei nº 402/99, de 14 de outubro.

O Decreto-Lei nº 268/94, de 25 de outubro, estabelece as normas regulamentares do regime da propriedade horizontal.

O Despacho Normativo nº 11-C/95, de 6 de março, regulamenta o domínio de intervenção referente à utilização racional de energia nos edifícios não residenciais. Foi alterado pelo Decreto-Lei nº 20/98, de 19 de março.

A Lei nº 91/95, de 2 de setembro, estabelece o processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal. Foi alterada pelas Leis nºs 165/99, de 14 de setembro, 64/2003, de 23 de agosto, 10/2008, de 20 de fevereiro, 79/2013, de 26 de novembro, e 70/2015, de 16 de julho.

O Decreto-Lei nº 105/96, de 31 de julho, cria o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Antigas (REHABITA). Foi alterado pelo Decreto-Lei nº 329-B/2000, de 22 de dezembro.

O Decreto-Lei nº 106/96, de 31 de julho, estabelece o Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH).

O Decreto-Lei nº 145/97, de 11 de junho, revê o regime de financiamento à promoção cooperativa a custos controlados para venda em regime de propriedade individual.

A Lei nº 168/99, de 18 de setembro, designada por “Código das Expropriações”, foi alterada pelas Leis nºs 13/2002, de 19 de fevereiro, 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 53-A/2006, de 29 de dezembro, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 30/2008, de 10 de julho, e 56/2008. Aprova o Código das Expropriações.

O Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, vem estabelecer o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). Este diploma procede à definição do regime aplicável aos instrumentos de gestão territorial criados ou reconduzidos ao sistema pela lei de bases, bem como à revisão dos regimes vigentes.

O Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), que alterou o previsto no Decreto-Lei nº 448/91, de 29 de novembro, e no Decreto-Lei nº 445/91 de 20 de novembro. O Decreto-Lei nº 555/99 foi sendo alterado pelas Leis nºs 13/2000, de 20 de julho, 30-A/2000, de 20 de dezembro, 15/2002, de 22 de fevereiro, 5/2004, de 10 de fevereiro, 60/2007, de 4 de setembro, e 28/2010, de 2 de setembro; e pelos Decretos-Leis nºs: 177/2001, de 4 de junho, 157/2006, de 8 de agosto, 18/2008, de 29 de janeiro,

26/2010, de 30 de março, 266-B/2012, de 31 de dezembro, 136/2014, de 9 de setembro e 214-G/2015, de 2 de outubro.

O Despacho Normativo nº 45-A/2000, de 21 de dezembro, autoriza A Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) a realizar contratos-programa com os municípios para a promoção do desenvolvimento económico dos núcleos urbanos, tendo como base a sua requalificação urbanística e ambiental. Foi alterado pelo Despacho Normativo nº 36/2003, de 3 de setembro.

O Decreto-Lei nº 329-C/2000, de 22 de dezembro, altera o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), constante dos Decretos-Leis nº 197/92, de 22 de setembro, e 104/96, de 31 de julho.

A Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, estabelece as bases da política e do regime de proteção e de valorização do património cultural.

O Decreto-Lei nº 129/2002, de 11 de maio, regulamenta os requisitos acústicos dos edifícios. Foi alterado pelo Decreto-Lei nº 96/2008, de 9 de junho.

O Decreto-Lei nº 199/2002, de 25 de setembro, alarga aos municípios não aderentes ao Programa Especial de Realojamento (PER) e aos municípios situados fora das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, a possibilidade de transferência, sem qualquer contrapartida, do património do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

A Lei nº 19/2004, de 14 de abril, define as bases da política de ambiente. Aprova, para ratificação, a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de junho de 1998.

O Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de junho, cria o programa PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, que regula a concessão de financiamento para a resolução de situações de grave carência habitacional. Foi alterado pelos Decretos-Leis nºs 54/2007, de 12 de março, e 163/2013, de 6 de dezembro.

A resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 7 de setembro, aprova a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos.

A Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro, aprova o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), tendo sido alterada pelas Leis nºs 31/2012, de 14 de agosto, e 79/2014, de 19 de dezembro.

O Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de agosto, aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados, tendo sido alterado pelo Decreto-Lei nºs 306/2009, de 23 de outubro, e pelas Leis nºs 30/2012, de 14 de agosto, e 79/2014, de 19 de Dezembro.

O Decreto-Lei nº 173/2006, de 24 de agosto, define um regime transitório para os imóveis abrangidos pela zona de proteção dos edifícios públicos de reconhecido valor arquitetónico. Revoga o Decreto nº 21.875 de 18 de novembro de 1932.

A Portaria nº 1192-B/2006, de 3 de novembro, aprova a ficha de avaliação para a determinação do nível de conservação de imóveis locados, nos termos da Lei nº 6/2006, e regula os critérios de avaliação, bem como as regras necessárias a essa determinação.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 9/2007, de 17 de janeiro, aprova o Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (PNPA).

O Decreto-Lei nº 54/2007, de 12 de março, procede a primeira alteração ao Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de junho, que aprova o PROHABITA. Com as alterações introduzidas pretendeu-se abranger situações de grave carência habitacional que, tendo cabimento no âmbito e objetivos do PROHABITA, não se encontravam referidos no diploma inicial.

O Decreto-Lei nº 225/2007, de 31 de maio, concretiza um conjunto de medidas relacionadas com as energias renováveis previstas na Estratégia Nacional para a Energia, estabelecida pela Resolução de Conselho de Ministros nº 169/2005, de 24 de outubro, tendo sido alterado pelos Decretos-Leis nºs 51/2010, de 20 de maio, 215-B/2012, de 8 de outubro, 35/2013, de 28 de fevereiro, e 94/2014, de 24 de junho.

O Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto, estabelece o regime jurídico do património imobiliário público. Foi alterado pelas Leis nºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro.

O Decreto-Lei nº 308/2007, de 3 de setembro, Cria o programa Porta 65 – Arrendamento por Jovens, que se trata de um instrumento de apoio financeiro ao arrendamento por jovens, e que

revoga o Decreto-Lei nº 162/92, de 5 de agosto. Foi alterado pelos Decretos-Leis nºs 61-A/2008, de 28 de março, e 43/2010, de 30 de abril.

A Lei nº 58/2007, de 4 de setembro, aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

A Portaria nº 216-B/2008, de 3 de março, fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de utilização coletiva.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2008, de 3 de junho, determina a realização de um conjunto de operações de requalificação e valorização de zonas de risco e de áreas naturais degradadas situadas no litoral, designado por Polis Litoral – Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira.

O Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de fevereiro, procede à sexta alteração ao Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

A Resolução da Assembleia da República nº 11/2009, de 2 de março, estabelece a promoção da eficiência energética e da arquitetura bioclimática nos edifícios.

O Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 9 de maio, estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 70/2009, de 21 de agosto, cria o Programa de Recuperação do Património Classificado.

O Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, no âmbito da autorização concedida pela Lei nº 95-A/2009, de 2 de setembro, aprova o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana. Foi alterado pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto.

O Decreto-Lei nº 39/2010, de 29 de abril, estabelece o Regime Jurídico da Mobilidade Elétrica, aplicável à organização, acesso e exercício das atividades respeitantes à mobilidade elétrica, bem como as regras destinadas à criação de uma rede piloto de mobilidade elétrica. Foi alterado pelos Decretos-Leis 170/2012, de 1 de agosto, e 90/2014, de 11 de junho, e pela Lei nº 82-D/2014, de 31 de dezembro.

O Decreto-Lei nº 69/2011, de 15 de junho, simplifica os regimes de acesso e exercício das atividades de construção, mediação e angariação imobiliária, e a Lei Orgânica do InCI, I.P., aprovada pelo Decreto-Lei nº 144/2007, de 27 de abril.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2011, de 23 de março, aprova medidas para incentivar a reabilitação urbana e dinamizar a economia, no âmbito da Iniciativa para a Competitividade e o Emprego.

O Decreto-Lei nº 169/2012, de 1 de agosto, cria o Sistema da Indústria Responsável, que regula o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração de zonas empresariais responsáveis, bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste sistema. Foi alterado pelos Decretos-Leis nºs 165/2014, de 5 de novembro, e 73/2015, de 11 de maio.

A Lei nº 32/2012, de 14 de setembro, estabelece o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana. Foi alterada pelo Decreto-Lei nº 266-B/2012, de 31 de dezembro.

O Decreto-Lei nº 266-B/2012, de 31 de dezembro, estabelece o regime de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos ou frações autónomas, arrendadas ou não, para os efeitos previstos em matéria de arrendamento urbano, de reabilitação urbana e de conservação do edificado. Revoga os Decretos-Leis nºs 156/2006, de 8 de agosto, e 161/2006, de 8 de agosto.

A Lei nº 15/2013, de 8 de fevereiro, estabelece o regime jurídico que regula a atividade de mediação imobiliária, adaptando-o à disciplina constante no Decreto-Lei nº 92/2010, de 26 de julho.

O Decreto-Lei nº 48/2013, de 5 de abril, altera o regime aplicável à direção e coordenação geral das intervenções no âmbito do Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades, e do conjunto de operações do Polis Litoral - Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira.

A Resolução de Conselho de Ministros nº 20/2013, de 10 de abril, aprova o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética, para o período de 2013 a 2016, e o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis, para o período de 2013 a 2020.

O Decreto-Lei nº 118/2013, de 20 de agosto, aprova o Sistema de Certificação Energética dos Edifícios, o Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação, e o

Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços. Transpõe a Diretiva nº 2010/13/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, referente ao desempenho energético dos Edifícios. Foi alterado pelos Decretos-Leis nºs 68-A/2015, de 30 de abril, 194/2015, de 14 de setembro, 251/2015, de 25 de novembro, e 28/2016, de 23 de junho.

A Portaria nº 349-B/2013, de 29 de novembro, define a metodologia de determinação da classe de desempenho energético para os certificados SCE, bem como os requisitos de comportamento técnico e de eficiência dos sistemas técnicos dos edifícios novos e edifícios sujeitos a grande intervenção. Foi alterada pelas Portarias nºs 379-A/2015, de 22 de outubro, e 319/2016, de 15 de dezembro.

A Portaria nº 349-D/2013, de 2 de dezembro, estabelece os requisitos de conceção relativos à qualidade térmica da envolvente e à eficiência dos sistemas técnicos dos edifícios novos, dos edifícios sujeitos a grande intervenção, e dos edifícios existentes. Foi alterada pela Portaria nº 17-A/2016, de 4 de fevereiro.

O Despacho nº 15.793-E/2013, de 3 de dezembro, estabelece as regras de simplificação, relativamente à verificação térmica, a utilizar nos edifícios sujeitos a grandes intervenções, bem como nos existentes.

O Despacho nº 15.793-H/2013, de 3 de dezembro, estabelece as regras de quantificação e contabilização do contributo de sistemas para aproveitamento de fontes de energia renováveis, de acordo com o tipo de sistema. Foi alterado pelo Despacho nº 3156/2016, de 1 de março.

O Despacho nº 15.793-I/2013, de 3 de dezembro, estabelece as metodologias de cálculo para determinar as necessidades nominais anuais de energia útil para aquecimento e para arrefecimento ambiente, as necessidades nominais de energia útil para a produção de águas quentes sanitárias, e as necessidades nominais anuais globais de energia primária.

O Despacho nº 15.793-J/2013, de 3 de dezembro, procede à publicação das regras de determinação da classe energética de edifícios.

O Decreto-Lei nº 163/2013, de 6 de dezembro, estabelece as condições de concessão de empréstimos pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., ao abrigo de acordos de colaboração no âmbito do PROHABITA.

O Decreto-Lei nº 53/2014, de 8 de abril, estabelece o regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional. Alterado pelo Decreto-Lei nº 194/2015, de 14 de setembro.

A Lei nº 31/2014, de 30 de maio, estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território, e de urbanismo. Revoga a Lei nº 48/98, de 11 de agosto.

O Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto, aprova o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, tendo sido alterado pelo Decreto-Lei nº 63/2015.

O Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro, procede à décima alteração ao Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro.

A Lei nº 81/2014, de 19 de dezembro, estabelece o novo Regime do Arrendamento Apoiado para Habitação e revoga a Lei nº 21/2009, de 20 de Maio, e os Decretos-Leis nº 608/73, de 14 de novembro, e 166/93, de 7 de maio. Foi alterada pela Lei nº 32/2016, de 24 de agosto.

O Decreto-Lei nº 68-A/2015, de 30 de abril, estabelece disposições em matéria de eficiência energética e de produção em cogeração. Foi alterado pelos Decretos-Leis nºs 194/2015, de 14 de setembro, 251/2015, de 25 de novembro, e 28/2016, de 23 de junho.

O Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro.

A Lei nº 41/2015, de 3 de junho, estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção, em conformidade com o estabelecido no Decreto-Lei nº 92/2010.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2015, de 15 de julho, aprova a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015 a 2031.

O Decreto Regulamentar nº 15/2015, de 19 de agosto, estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação das categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante.

A Portaria n.º 222/2016, de 11 de agosto, estabelece os termos aplicáveis às licenças de utilização privativa do domínio público, para a instalação de pontos de carregamento de baterias de veículos elétricos, em local público, de acesso público, no domínio público.

A Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, procede à primeira alteração à Lei 31/14, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio, aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018, de 8 de maio, aprova o programa Chave na Mão – Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial. Estabelece o modelo e as condições que visam promover mecanismos de facilitação da mobilidade habitacional, tanto a nível territorial, como no que respeita ao regime de habitação, de agregados familiares atualmente residentes em áreas de forte pressão urbana em matéria de mercado habitacional, e que se queiram fixar em territórios de baixa densidade, favorecendo, em simultâneo, a atração e fixação de população no interior, designadamente de famílias jovens, e a oferta de habitação para arrendamento a custos mais acessíveis nas áreas de maior pressão.

O Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, cria o programa Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente. Trata-se de um programa dirigido às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que se vejam privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente, ou que se encontrem em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional. Este Decreto-Lei revoga, parcialmente, o PROHABITA (Programa de Financiamento para à Habitação estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de março, e parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 163/2013, de 6 de dezembro).

O Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, cria o programa Primeiro Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Trata-se de um programa de apoio público à promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais pouco dignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação

adequada. Assenta numa dinâmica promocional predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e ao arrendamento, e em abordagens integradas e participativas que promovam a inclusão social e territorial.

Conforme refere António Silva Tiago, Presidente da Câmara Municipal de Gaia, no prefácio ao Livro “Urbanismo – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação” (2018), de Adalberto Costa e Vítor Ribeiro, *“A prolixa legislação que o Estado vai publicando com uma frequência cada vez mais intensa, ao contrário do que seria desejável, afigura-se, aos olhos dos cidadãos comuns, tendencialmente mais complexa e de difícil compreensão”*.

2.2.1. A Reabilitação Urbana

Durante anos, as nossas cidades foram assistindo à degradação progressiva das suas construções urbanas, dos seus edifícios, dos seus espaços exteriores de utilização pública. Uma degradação decorrente do envelhecimento próprio, da sobrecarga de uso, de falta de manutenção e conservação.

Segundo Alves (2016), após a Revolução de Abril de 1974 a execução da política de habitação passa a ser da responsabilidade de um único organismo, o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) que lança programas distintos, com um mesmo objetivo, a reabilitação de áreas habitacionais. Como forma de inverter a fraca intervenção municipal e privada na reabilitação do parque habitacional, com a publicação do Decreto-Lei nº 704/76 é lançado o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID), que tinha o objetivo de facilitar a concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação.

O Decreto-Lei nº 794/76 vem estabelecer as “Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística” (ACRRU) e medidas preventivas que permitiam proteger as zonas históricas das cidades, delimitando as zonas a proteger e a regulamentar no sentido da proteção patrimonial.

O Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) viria a ser relançado em 1983, com a publicação do Decreto-Lei nº 449/83, complementado pela portaria nº 1077/83, apresentando-se com novos moldes e prevendo a concessão, para os municípios, de empréstimos a longo prazo. Este programa teve um grau de utilização reduzido, essencialmente devido à morosidade dos trâmites processuais de acesso ao crédito e à dificuldade de recuperação, em tempo útil, dos investimentos envolvidos.

Já no final da década de 80 é lançado o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), apoiando o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID). Em 1985, através do Despacho nº 4/SEHU/85, é criado o Programa de Reabilitação Urbana (PRU), da responsabilidade da Secretaria de Estado da Habitação e do Urbanismo, tendo como objetivo apoiar, técnica e financeiramente, as Câmaras Municipais na criação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL), vocacionados para o lançamento e gestão de projetos de reabilitação urbana. Em 1988 o Programa de Reabilitação Urbana (PRU) veio a ser relançado com outro nome e com outros moldes, o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), que veio a estar em funcionamento durante cerca de duas décadas. O Programa de Reabilitação Urbana (PRU) e o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) foram os responsáveis pelo surgimento de mais de meia centena de Gabinetes Técnicos Locais (GTL) espalhados pelo país.

O Decreto-Lei nº 105/96 cria o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Antigas (REHABITA), e o Decreto-Lei nº 106/96 estabelece o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH).

O Decreto-Lei nº 316/2007 introduz a figura do “Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana”, que com o Decreto-Lei nº 307/2009 institui o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), fica enquadrado no leque de instrumentos de gestão territorial. Este último Decreto-Lei vem também instituir a figura da “Área de Reabilitação Urbana” (ARU) e, diferenciado dois tipos de “Operação de Reabilitação Urbana” (ORU): a Operação de Reabilitação Urbana Simples e a Operação de Reabilitação Urbana Sistemática.

A Operação de Reabilitação Urbana Simples pode ser definida como sendo aquela que se destina primordialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução.

A Operação de Reabilitação Urbana Sistemática pode ser definida como sendo aquela que se destina à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público.

Na mesma altura, o Decreto-Lei n.º 309/2009 estabelece o procedimento de Classificação de Bens Imóveis de Interesse Cultural, bem como o Regime Jurídico das Zonas de Proteção, e do Plano de Pormenor de Salvaguarda (PPS).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2011 aprova medidas para incentivar a reabilitação urbana no âmbito da Iniciativa para a Competitividade e o Emprego.

A Lei n.º 32/2012 procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 307/2009, isto é, alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovando algumas medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana, flexibilizando e simplificando procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana, criando um procedimento simplificado de controlo prévio de operações urbanísticas, e simplificando a reabilitação urbana de edifícios ou frações, ainda que fora de áreas de reabilitação urbana, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos e em que se justifique uma intervenção de reabilitação destinada a conferir-lhes adequadas características de desempenho e segurança.

O Decreto-Lei n.º 53/2014 estabelece o regime excecional e temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional. Considera-se neste Decreto-Lei que um edifício ou fração se destina a ser afeto, predominantemente, a uso habitacional quando pelo menos 50% da sua área se destine a habitação e a usos complementares, designadamente a estacionamento ou arrecadação, ou a usos sociais.

O Decreto-Lei n.º 194/2015 vem alterar o Decreto-Lei n.º 53/2014, introduzindo a necessidade de os imóveis abrangidos cumprirem os requisitos mínimos de eficiência energética e de qualidade térmica, salvo em situações de inviabilidade de ordem técnica, funcional ou económica (esta inviabilidade deverá ser fundamentada de acordo com os termos do Decreto-Lei 118/2013, de 20 de agosto). São obrigatórias as exigências legais de instalação de sistemas solares térmicos para aquecimento de águas sanitárias, assim como o recurso a formas alternativas e renováveis de energia, salvo situações de inviabilidade de ordem técnica, funcional ou económica (esta inviabilidade deverá ser fundamentada de acordo com os termos do Decreto-Lei 118/2013).

Na Tabela 1 apresenta-se a comparação dos Regimes Jurídicos de Reabilitação Urbana em Portugal em termos de entidades gestoras, competências, áreas de intervenção, operação e instrumentos.

	<i>Regime Jurídico Excepcional da Reabilitação Urbana</i>	<i>Regime Jurídico da Reabilitação Urbana</i>	
<i>Diploma Legal</i>	<i>Decreto-Lei nº 104/2004 de 7 de Maio</i>	<i>Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de Outubro</i>	<i>Lei 32/2012 de 14 de agosto</i>
<i>Entidade Gestora</i>	> Município > Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU)	> Município > Empresa do setor empresarial local	
<i>Competências</i>	> Licenciar e autorizar operações urbanísticas; > Expropriar e constituir servidões administrativas de bens imóveis destinados à reabilitação urbana; > Proceder a operações de realojamento; > Fiscalizar as obras de reabilitação urbana; > Posse administrativa de imóveis - para demolição, ou obras de bebeficiação ou reparação; > Despejo temporário ou para demolições.	Poderes relativos ao controlo das operações urbanísticas: > Licenciamento, comunicação prévia e autorização de utilização; > Inspeções e vistorias; > Medidas de tutela da legalidade urbanística; > Cobrança de taxas; > Receção de cedências e compensações. Instrumentos de política urbanística: > Empreitada única; > Imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas; > Demolição de edifícios; > Direito de preferência; > Arrendamento forçado; > Servidões; > Expropriação; > Venda forçada; > Reestruturação da propriedade	
<i>Área de Intervenção</i>	> Zonas históricas (PDM) > ACRRU (Lei dos Solos)	> ARU (a cada ARU corresponde uma ORU)	
	> Definição de unidades de intervenção: quarteirão, pátio ou rua	> Delimitação através de instrumento próprio ou PPRU	> Possibilidade de faseamento - prazo máximo de 3 anos
<i>Operação</i>	> Operações de reabilitação urbana.	> ORU Simples (reabilitação do edificado - realizado preferencialmente pelos proprietários); > ORU Sistemática (intervenção integrada de reabilitação urbana - promovida pela entidade gestora).	> ORU Simples; > ORU Sistemática; > Regime Especial de Reabilitação Urbana (operações de reabilitação isoladas - edifícios ou frações, localizados ou não em ARU, construídos há pelo menos 30 anos). <i>Decreto-Lei nº 53/2014 de 8 de abril (alterado pelo Decreto-Lei nº 194/2015 de 14 de setembro):</i> Regime Excepcional e Temporário a aplicar à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que estejam afetos ou se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional.
<i>Instrumentos</i>	> Documento Estratégico (após delimitação da unidade de intervenção); > Plano de Pormenor (a SRU deve notificar a Câmara Municipal para que esta decida se é necessária e elaboração de plano de pormenor).	> Instrumento Próprio (ORU Sistemática - são definidas Unidades de Intervenção com Programa de Execução); > Plano Pormenor de Reabilitação Urbana (ORU Sistemática - são definidas Unidades de Execução).	

Tabela 1: Análise Comparativa dos Regimes Jurídicos de Reabilitação Urbana

Fonte: Adaptado de Santos, 2018, modificado pelo Autor

Segundo a Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) do município do Porto, hoje em dia pode definir-se Reabilitação Urbana como sendo uma *“forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva, e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”* (Porto Vivo SRU, 2014).

2.3. O atual estado do Mercado Imobiliário Nacional

Segundo Gomes (2018), estima-se que a propriedade imobiliária tenha um peso não inferior a 50% da riqueza nacional dos países mais desenvolvidos. Em Portugal não existe uma contabilização oficial do património imobiliário, no entanto, face a vários fatores intrínsecos à nossa sociedade e economia pode afirmar-se que este tipo de ativos domina a riqueza nacional. Na cultura portuguesa encontra-se enraizada a posse da propriedade, quer para habitação, quer para atividades económicas. Apenas considerando o parque habitacional nacional e excluindo os imóveis com outros usos, o seu valor deverá ser superior a 4,5 vezes o PIB nacional (Laia e Moedas, 2010).

A última década não foi muito favorável ao negócio do imobiliário. Em 2007 inicia-se a crise no mercado imobiliário americano, na qual se quebraram valores institucionais essenciais, carentes de ética no negócio e de prudência. Parte do mundo, e sobretudo a Europa, seguiu os seus passos de crise durante os anos seguintes (Gomes, 2018). Antes desse período, de forma excessiva e, por vezes, irracional, investiu-se no imobiliário, principalmente no mercado habitacional, muitas vezes além do que seria razoável.

Com a recente crise económica, a propriedade imobiliária sofreu um grande abalo, o valor de mercado dos imóveis baixou, e durante anos foi frequente ver empreendimentos imobiliários com a construção parada, e alguns ao abandono, fruto da insolvência de algumas empresas de construção e de promotores imobiliários.

Por outro lado, o conceito pré-estabelecido de que um emprego era para toda a vida, e que, durante décadas, favoreceu a procura de financiamento bancário, por parte de particulares, para aquisição de habitação própria, dando assim alguma estabilidade ao sistema financeiro que se

garantia com a hipoteca da imóvel, sofreu um sério revés. Foi frequente observar execuções de hipotecas por parte das entidades bancárias, ou mesmo entregas voluntárias de imóveis, por parte dos devedores, a essas entidades bancárias. O sistema financeiro e bancário ficou abalado, e com uma carteira incomensurável de imóveis, que depois colocava no mercado a valores baixos, produzindo ainda mais instabilidade no mercado imobiliário, já por si debilitado.

Pode considerar-se o ano de 2016 como sendo um ano em que verifica um renascimento do investimento imobiliário em Portugal. No editorial à publicação “Promoção Imobiliária”, de 2017, da revista “Vida Imobiliária”, pode ler-se que os promotores imobiliários voltaram a ter uma oportunidade e uma responsabilidade únicas, sendo *“fantástico o crescimento do turismo, a revitalização da economia nacional, e a disponibilidade de capital internacional, o que permite aos promotores imobiliários as melhores perspetivas dos últimos vinte anos... Será preciso recuar até à última década do século XX para encontrar um momento paralelo de oportunidade para a promoção imobiliária!”* (Machado, 2017).

Ana Sá, docente na Faculdade de Economia da Universidade do Porto, em texto publicado no “Observador” em Outubro de 2018, afirma que o preço de imóveis novos sobe 24% desde 2015 e os antigos estão 45% mais caros, e que segundo dados do INE, nos últimos 5 anos, o índice de preços da habitação subiu mais de 39% (entre o segundo trimestre de 2013 e o segundo trimestre de 2018), e que em 2017 se venderam o dobro dos alojamentos familiares relativamente ao ano de 2012.

Efetivamente, recorrendo aos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), verificamos uma subida do Índice de Preços de Habitação (base: 2015), a nível nacional, desde 2013, mas mais acentuada a partir de 2016.

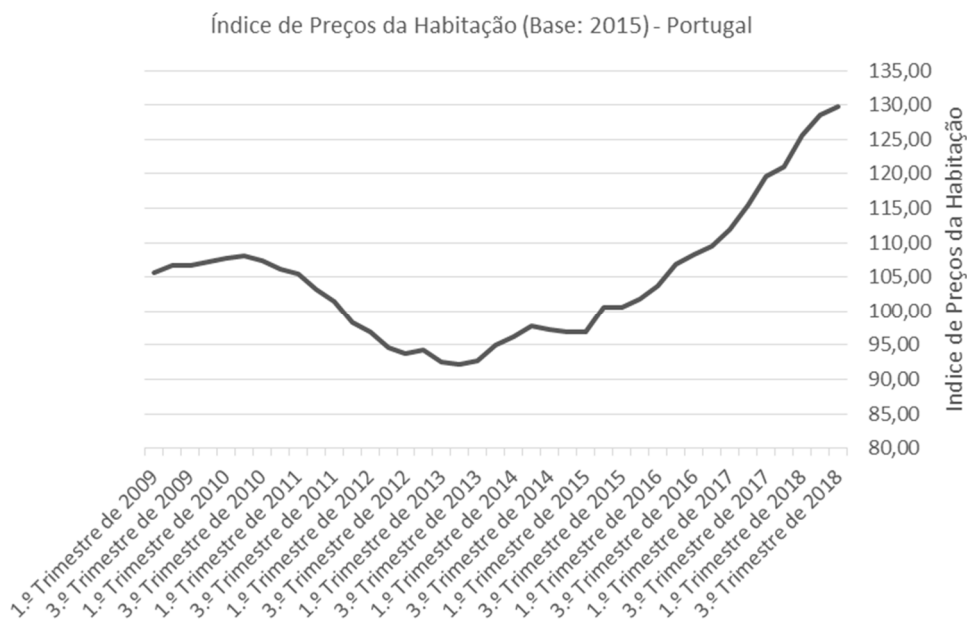


Gráfico 1: Índice de Preços da Habitação em Portugal (Base: 2015)

Fonte: Gráfico elaborado com dados do INE

Tendo por base a informação do INE referente ao número de contratos de compra e venda de prédios urbanos, em Portugal, no período entre 2004 e 2017, verifica-se uma recuperação significativa do número de contratos anuais, constatando-se que em 2017 o número de contratos recuperou para os níveis de 2008, e com tendência crescente.

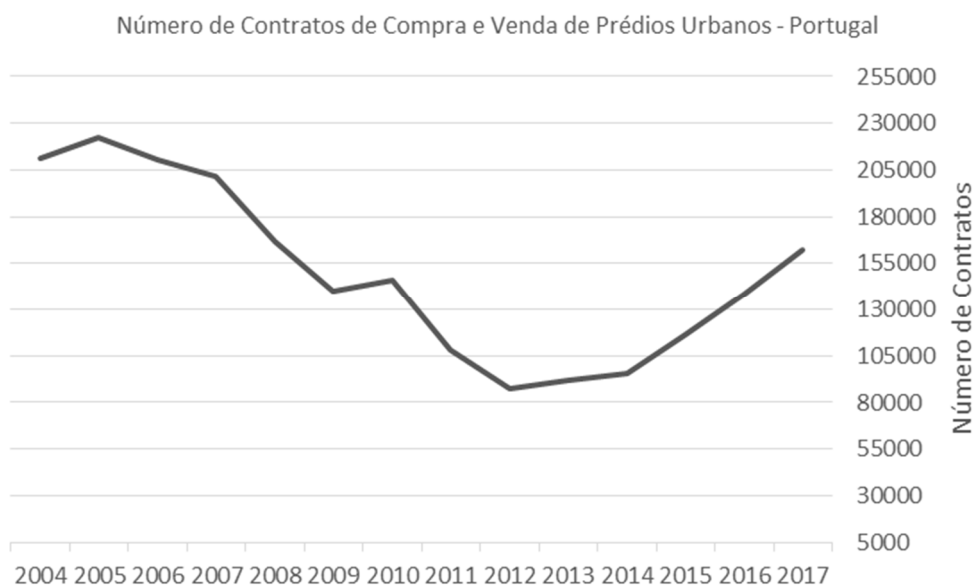


Gráfico 2: Número de Contratos de Compra e Venda de Prédios Urbanos em Portugal

Fonte: Gráfico elaborado com dados do INE

Em texto publicado no Diário Económico de maio de 2018, Aniceto Viegas, diretor geral da AVEBUE, considera que após alguns anos de contenção os portugueses se encontram mais confiantes e voltam a olhar para o imobiliário como uma opção segura e rentável, estando na origem desta mudança uma maior liquidez financeira, um setor bancário novamente ativo, e o aumento da oferta imobiliária de qualidade e estrategicamente localizada. Muitos são os argumentos que sustentam o ciclo de crescimento do mercado imobiliário nacional, estando o mercado da construção mais dinâmico, e a venda em fase de projeto é já um bom indicador da elevada procura.

Segundo dados do Confidencial Imobiliário (2018), apurados no âmbito do Pipeline Imobiliário, entre janeiro de 2017 e junho de 2018 entraram em processo de licenciamento 49.400 fogos em Portugal Continental, sendo que cerca de 80% correspondem a obras de construção nova, num total de cerca de 5 milhões de m², sendo que os fogos inseridos em projetos de reabilitação representaram apenas cerca de 20% do volume global de construções.

O investimento em construção nova está a aumentar, em resposta à atual escassez de oferta, sendo de salientar que no período referido entraram em licenciamento 39.310 fogos de construção nova, inseridos em 18.045 projetos, dos quais 1.564 correspondem a edifícios de construção em altura. Já relativamente ao segmento da reabilitação, o investimento cresceu cerca de 37% no primeiro semestre de 2018, com 15.323 fogos lançados no referido período. Ainda de acordo com os mesmos dados, é na região norte que se encontra o maior volume de fogos novos, com 10.485 unidades distribuídas por 6.031 projetos, o que corresponde, respetivamente, a 27% e 33% do total de Portugal Continental.

Muitos são os fatores que sustentam o ciclo de crescimento do mercado imobiliário português, divergindo os mesmos entre a sua sustentabilidade até à eventual existência de uma bolha imobiliária. Atendendo ao passado recente que Portugal enfrentou é possível constatar que alguns alertas poderão ser realistas. O excesso de procura de habitação reúne uma perigosa coincidência de fatores não negligenciáveis, como a: forte procura interna, forte procura externa, turismo em alta, alguma recuperação económica, e taxas de juro baixas. Por outro lado, a oferta limitada de casas é estrutural e tem uma resposta lenta face à atual, recente e intensificada procura, que se prevê conduzir ao aparecimento de uma forte oferta de construção nova daqui a dois ou três anos. Assim, levantam-se algumas questões que importa avaliar, nomeadamente, como estará a procura daqui a dois ou três anos? E a incerteza mantém-se.

2.3.1. A Avaliação Imobiliária – A Tramitação do Processo de Avaliação

O conceito de avaliação não é exclusivo da atividade imobiliária. Diariamente somos submetidos a processos de avaliação, seja na nossa formação académica, na nossa atividade profissional, ou mesmo na nossa vivência em sociedade. Quando estamos a contratar um serviço ou a adquirir um determinado bem, efetuamos uma “avaliação” antes de concretizarmos essa contratação ou aquisição, e fazemo-lo recorrendo a critérios previamente definidos ou não. Qualquer bem, tangível ou intangível, é suscetível de ser avaliado.

Regressando ao contexto imobiliário, segundo Tavares (2017), avaliar um imóvel consiste em associar uma quantidade de dinheiro a um bem ou direito, em função das suas qualidades e como consequência de determinadas condições de mercado. Em muitos países, a propriedade imobiliária é vista como um stock de riqueza.

Conforme refere Sá (2018), apesar de ser matematicamente simples, a determinação do valor de um imóvel revela-se economicamente complexa, pela quantidade de expectativas incorporadas no seu cálculo, constatando que o valor não é determinístico ou consensual.

Por outro lado, o valor de um imóvel depende da perceção de quem o observa. O valor não é um preço. O avaliador que estima o valor visa encontrar um número que se ajuste ao comportamento esperado do mercado.

Para um promotor ou investidor, o valor resulta do maior diferencial entre a curva de receitas e a curva de investimentos de todo o processo, todos devidamente atualizados no tempo (Gomes, 2018).

Existem vários tipos de imóveis, desde logo a propriedade residencial que engloba as moradias, os apartamentos e os condomínios, e a propriedade não residencial onde se incluem as lojas comerciais, os escritórios, os edifícios industriais, os armazéns, e outros edifícios de características específicas como hotéis, hospitais, universidades, escolas e monumentos. Assim, a avaliação imobiliária é uma atividade necessariamente multidisciplinar que requer um amplo leque de conhecimentos.

Segundo Gilbertson e Preston (2005), a avaliação imobiliária reveste-se de grande importância porque suporta a maior parte das decisões financeiras nas economias maduras. Assim, falhas na determinação do correto valor de mercado de um imóvel, ou de um conjunto de imóveis,

provocam exposição a riscos financeiros por parte dos operadores no mercado, percebendo-se a relação: bancos que financiam os empreendimentos imobiliários com base no valor de mercado do imóvel apresentado no relatório de avaliação imobiliária do empreendimento, particulares que adquirem uma habitação e são financiados com base no valor de mercado do imóvel indicado no relatório de avaliação imobiliária, acionistas que investem em determinadas empresas em função do imóvel avaliado, investidores em fundos de investimento imobiliário cujo valor dos mesmos depende das avaliações imobiliárias regulares e obrigatórias dos imóveis que compõem as carteiras dos fundos, e conseqüentemente, a estabilidade do sistema bancário afetado por todas as situações anteriores. Historicamente as crises financeiras que se têm verificado, a nível mundial, permitem perceber que o perigo de colapso do sistema financeiro é real.

É da responsabilidade do avaliador a definição do método, ou métodos, a adotar na avaliação, em função do imóvel em apreço e das circunstâncias em que a mesma ocorre.

Existe uma tendência internacional de normalização dos padrões, conceitos e critérios associados à esta atividade. As Normas Europeias de Avaliação (*European Valuation Standards – EVS*) são normas harmonizadas, com orientação e informação técnica para serem usadas em todos os setores, pelos avaliadores imobiliários europeus (TEGoVA, 2016). As EVS já se encontram na 8ª edição – EVS 2016, e são conhecidas como “*The Blue Book*”. As Normas de Avaliação RICS (*Royal Institution of Chartered Surveyors*), também conhecidas como “*The Red Book*”, contêm regras obrigatórias e de aconselhamento no desenvolvimento da atividade avaliação imobiliária, sendo editadas pela RICS que é uma das maiores organizações de profissionais do setor imobiliário a nível mundial.

O regime legal de acesso às funções de árbitro e perito avaliador, nos processos de expropriação por utilidade pública, são reguladas pelo Decreto-Lei nº 125/2002, de 10 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 12/2007, de 19 de janeiro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei nº 94/2009 de 27 de abril, pelo Código das Expropriações (Lei nº 168/99, de 18 de setembro, na redação constante da republicação pela Lei nº 56/2008, de 4 de setembro) e, subsidiariamente pelo Código de Processo Civil. Esta legislação define o modo como são organizadas as listas oficiais, o recrutamento para o exercício da função de perito avaliador, os impedimentos e suspeições, os procedimentos para a elaboração de relatórios, a fixação do objeto da perícia, o compromisso de honra, e as diligências necessárias (Moura, 2013).

“O Código das Expropriações (aprovado pela Lei nº 168/99, de 18 de Setembro) prevê, quer no procedimento relativo à declaração de utilidade pública, quer no procedimento relativo à efetivação da posse administrativa, quer no processo de expropriação litigiosa, na fase de arbitragem e em recurso desta, a intervenção de peritos avaliadores constantes de lista oficial. Das avaliações e exame efetuados pelos peritos avaliadores resulta: a fixação do montante destinado a garantir o pagamento da justa indemnização aos expropriados, a fixação de elementos de facto indispensáveis ao cálculo da indemnização referida, a sua determinação e a realização de diligências instrutórias indispensáveis à decisão em recursos interpostos do acórdão arbitral. Compete à Direção-Geral da Administração da Justiça a atualização e publicação da Listas Oficiais de Peritos Avaliadores bem como a promoção dos procedimentos de seleção e recrutamento dos peritos avaliadores” (DGAJ, 2018).

Conforme referido, frequentemente as políticas de gestão das cidades definidas pela administração pública entram em conflito com os interesses privados. Nem sempre o interesse público é compatível com a prossecução de usos e atividades que se desenvolvem em propriedades privadas. Construir um novo arruamento, um equipamento, um parque, uma zona verde, pode implicar ter de se negociar com os proprietários de prédios, rústicos ou urbanos, abrangidos pela área de intervenção.

Por vezes a negociação não é conclusiva, sendo frequente utilizar-se o recurso à figura jurídica da Declaração de Utilidade Pública (DUP), declaração político-administrativa que se fundamenta na necessidade de, por razões de interesse público, vincular uma propriedade privada a um uso imperativo, que implica respeitar o direito fundamental do proprietário de optar pela expropriação, caso em que o imóvel será avaliado para efeitos de indemnização, de acordo com os critérios do Código das Expropriações.

No caso de uma expropriação por utilidade pública será efetuada uma *Vistoria Ad Perpetuam Rei Memoriam*, por um perito constante na Lista Oficial do Ministério da Justiça, designado pelo Presidente do Tribunal da Relação, para elaborar um relatório do existente para memória futura. Mais tarde, se, entretanto, não existir acordo entre as partes, com base na *Vistoria Ad Perpetuam Rei Memoriam* e na visita ao local, um colégio de Árbitros constituído por três peritos avaliadores da Lista Oficial do Ministério da Justiça, designados pelo Presidente do Tribunal da Relação, elabora uma avaliação designada por arbitragem, na qual é determinado o valor da indemnização a atribuir ao expropriado.

Nessa arbitragem são utilizados os critérios e premissas previstos no Decreto-Lei 168/99, de 18 de setembro, vulgarmente designado por “Código das Expropriações”, alterado pelas Leis nºs 13/2002, 4-A/2003, 67-A/2007 e 56/2008. Do valor desta arbitragem, no caso de a Entidade Expropriante ou Expropriado não concordar, existe possibilidade de recurso para os tribunais comuns. Decorrendo o processo em tribunal, e no caso de se manter a falta de acordo, será efetuada nova avaliação, designada por peritagem, desta vez por cinco peritos, sendo dois deles indicados pelas partes; expropriado e entidade expropriante, e os restantes três escolhidos pelo tribunal de entre os peritos avaliadores da Lista Oficial do Ministério da Justiça.

Segundo Costa (2010), a diligência pericial é o mais relevante meio de prova suscetível de ser produzido neste processo especial de expropriação, com vista à determinação da justa indemnização, instrumentalizado pelo relatório ou laudo elaborado pelos cinco peritos.

Em Portugal, o Decreto-Lei nº 153/2015, de 14 de setembro, veio regulamentar o acesso e o exercício da atividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestam serviços de avaliação a entidades do sistema financeiro nacional, designadamente a bancos, a companhias de seguros e a fundos de investimento imobiliário. Estes peritos, obrigatoriamente com formação académica específica na área da avaliação imobiliária, adicional à sua formação base, terão que estar inscritos na CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, que é a entidade que afere das competências do perito para estar inscrito e que supervisiona a sua atividade.

“O registo para o exercício da atividade depende da verificação dos requisitos de idoneidade, qualificação e experiência profissionais e de cobertura da responsabilidade civil profissional. A avaliação da idoneidade e da qualificação e experiência profissional compete à CMVM e é precedida de parecer vinculativo do Banco de Portugal e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões” (CMVM, 2018).

2.3.1.1. Métodos de Avaliação Imobiliária

Não se pretende nesta abordagem efetuar uma descrição aprofundada dos métodos de avaliação imobiliária, mas apenas aflorar as características de cada um deles, enquadrando-os no contexto do mercado imobiliário.

Segundo Melo (2013), para um mesmo bem, na mesma data e lugar, poderemos ter vários tipos de valor, de acordo com o âmbito, objetivo e tipo de imóvel ou propriedade a avaliar. Nas *International Valuation Standards* (IVS), desenvolvidas pelo *International Valuation Standards Council* (IVSC), são definidas Bases de Valor, as quais se entendem como declarações sobre os princípios fundamentais subjacentes a uma avaliação, numa data específica. Estas descrevem os pressupostos fundamentais sobre os quais a avaliação deverá basear-se, ou seja, a natureza de uma hipotética transação, a relação e motivação das partes e o período pelo qual o bem irá ficar exposto ao mercado.

Assim, define-se como Valor de Mercado a “*Estimativa do montante mais provável pelo qual um bem poderá ser transacionado, à data da avaliação, após um período de comercialização adequado, entre um comprador e um vendedor interessados, não vinculados entre si, atuando de vontade própria, sem pressão, com prudência, sem coação e com pleno conhecimento do mercado*” (IVS, 2011).

No entanto, para certo tipo de imóveis com características específicas, por exemplo, escolas, museus, e igrejas, entre outros, não faz sentido falar em Valor de Mercado, sendo, neste caso, mas apropriado falar de Valor Intrínseco.

Desta forma, pode definir-se Valor Intrínseco como sendo o custo necessário para substituir ou reproduzir um bem semelhante ao em avaliação, afetado de um fator que traduza a depreciação física e outros tipos de obsolescência ou até de apreciação ocorridos.

Segundo Melo (2013), o Justo Valor poderá representar o preço que é considerado razoável, entre as partes intervenientes, mas não presumindo que o bem tenha sido devidamente exposto no mercado. É um valor que poderá convergir para o Valor de Mercado, sendo mesmo específico e exato nos seus pressupostos. Atende às vantagens e desvantagens, para cada uma das partes, decorrentes da transação.

Assim, Justo Valor “*É o preço a receber pela venda de um ativo ou pago para transferir um passivo, numa transação normal entre participantes no mercado, interessados e possuindo pleno conhecimento de todos os factos relevantes que permita a tomada de decisão de acordo com os respetivos objetivos*” (IVS, 2011).

Já quando nos referimos ao efetivo valor pago pelo comprador, e recebido pelo vendedor, no momento em que foi concretizada a transação, falamos em Valor Venal ou Valor de Capital.

“A base da Engenharia de Avaliações é a informação. A aplicação adequada de qualquer método depende fundamentalmente das informações obtidas no mercado. A introdução de metodologias científicas nos trabalhos de avaliações tem como objetivo orientar o avaliador, desde a escolha das informações de interesse, à forma de como obtê-las, analisá-las e tratá-las, na procura de modelos que expliquem, de maneira satisfatória, a variabilidade observada nos valores de mercado em estudo” (Alexandre & Gonçalves, 2010).

Um trabalho de avaliação implica, normalmente, as seguintes etapas:

- Conhecimento do objeto da pesquisa (imóvel em estudo);
- Preparação da pesquisa (planeamento);
- Trabalho de campo (recolha dos dados);
- Processamento e análise dos dados;
- Interpretação e explicação dos resultados;
- Redação do relatório de avaliação.

Existem vários métodos de avaliação imobiliária que deverão ser selecionados pelo perito avaliador em função das características do imóvel em estudo. Os métodos mais simples e mais correntes são designados como “métodos tradicionais”, e são o Método de Mercado ou Comparativo, o Método do Custo e o Método do Rendimento, e outros designados como “métodos não tradicionais” como sendo o Método do Valor Residual Estático e O Método do Valor Residual Dinâmico, entre outros.

O Método de Mercado ou Comparativo consiste na avaliação do imóvel por comparação, ou seja, em função de transações ou propostas efetivas de aquisição, ou valores pedidos, em relação a imóveis que possuem idênticas características físicas e funcionais, e cuja localização se insira numa mesma área de mercado imobiliário. A utilização deste método de avaliação requer a existência de uma amostra representativa e credível em termos de transações ou propostas efetivas de aquisição que não se apresentem desfasadas relativamente ao momento de avaliação. Os valores da amostra deverão ser homogeneizados em função do imóvel em avaliação e das suas características. Para homogeneização dos valores da amostra selecionam-se as variáveis, que poderão ser quantitativas quando podem ser medidas (por exemplo a área construída), ou qualitativas quando se referem a uma qualidade inerente ao imóvel (por exemplo se é novo ou usado). Além disso, o tipo de variáveis a utilizar varia de acordo com o segmento do imóvel a avaliar: habitacional, serviços, comércio, indústria e armazenagem, ou outros. No Método de

Mercado ou Comparativo é possível utilizar dois tipos de modelo de homogeneização dos elementos da amostra: modelos de homogeneização por fatores, ou modelos de homogeneização por regressão (simples ou múltipla).

Segundo Tavares (2018), no mercado real o preço de oferta no mercado de obra nova, de acordo com informações diretas procedentes dos promotores imobiliários, possuem maior fiabilidade do que os preços dos imóveis usados, porque as informações, normalmente, vêm acompanhadas de informação gráfica e informações construtivas, que permitem completar a ficha das amostras de dados de maneira fiável.

Conforme se referiu, as variáveis de homogeneização a considerar dependem do tipo de imóvel a avaliar, por exemplo, no caso de uma fração habitacional poderão ser as seguintes: área bruta privativa, área bruta de varandas, existência ou não de garagem/aparcamento, número de quartos, qualidade construtiva e de acabamentos, orientação solar, estado de conservação, localização, entres outros; no caso de imóveis de serviços, comércio, indústria e armazenagem, ou outros, as variáveis de homogeneização serão diferentes mas as técnicas serão as mesmas. A Tabela 2 representa um possível modelo de tabela de homogeneização de valores, no Método de Mercado ou Comparativo.

Segundo Melo (2013), o Método do Custo consiste na determinação do valor de substituição do imóvel em análise, partindo-se do pressuposto que um comprador, conhecedor e informado, não estaria disposto a pagar mais pela propriedade do que o custo para construir outra com idêntica utilidade, deduzido o montante relativo à depreciação física, obsolescência funcional e económica. Neste método terá que incluir-se o valor de um terreno similar, acrescido dos custos inerentes à sua aquisição e de todas as benfeitorias necessárias ao mesmo.

Assim, no Método do Custo, a estimativa de valor é traduzida pelo custo de substituição do imóvel por um outro semelhante com iguais características, utilizando materiais e tecnologias atuais a preços correntes de mercado. A esse montante é deduzido o valor correspondente à depreciação verificada, sendo a taxa de depreciação determinada tendo em conta a idade, o estado de conservação dos sistemas e tecnologias construtivas, bem como das infraestruturas de apoio à utilização, elétricas e mecânicas. Neste método recorre-se, frequentemente, ao Método de Mercado ou Comparativo para aferir do valor do terreno onde se encontra implantada a construção.

Tabela de homogeneização																												
Resumo dos dados da informação do mercado						Comparação e homogeneização										Conciliação												
Amostra Nº	Descrição resumida	Localização	Fonte	Superfície m ² construídos ou m ² úteis	Preço de Venda €	Valor Unitário €/m ²	Variável 1		Variável 2		Variável 3		Variável 4		Variável 5		Variável 6		Total de correções	Valor homogeneizado (€/m ²)	Ponderação	Peso na Ponderação						
							Comparação	Correção	Comparação	Correção	Comparação	Correção	Comparação	Correção	Comparação	Correção	Comparação	Correção										
1	Descrevem-se as características gerais de cada amostra, com o nº de assoalhadas, idade, estado de conservação	Indica-se o empreendimento e a habitação, no mínimo com o nome da rua, nº e código postal	Dados da origem de informação: Particular, Internet, agências imobiliárias, indicando o telefone e morada que permita a comprovação.	Indicar-se-á a superfície construída com as zonas comuns no caso de edifícios ou elementos do edifício e a superfície do solo no caso de terrenos. Também se pode trabalhar com áreas úteis se se mantiver o mesmo critério ao longo de todo o processo	Indicar-se-á o preço de transmissão ou da oferta corrigido, deduzido da comissão de comercialização ou o diferencial no caso de usados. Caso se indique o preço de oferta, a primeira variável deverá ser: comercialização.	XX1	Indica-se para cada amostra se em relação à variável 1 é muito melhor (MM), melhor (M), igual (=), pior (P) ou muito pior (MP) que o imóvel que se avalia.	Aplica-se a correção em % ou em valor unitário (€/m ²) (mesmo critério para toda a coluna) que representa a diferença de valor para a variável 1, precedida do sinal (-) se a amostra é muito melhor e de (+) se a amostra é muito pior.	M	=	M	=	M	=	M	=	M	=	M	=								
3%									0%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	5%	0%			
MP									M	MP	M	MP	M	MP	M	MP	M	MP	M	MP	M	MP	M	MP	M	MP		
=									-5%	8%	5%	8%	5%	8%	5%	8%	5%	8%	5%	8%	5%	8%	5%	8%	5%	8%		
0%									M	0%	M	0%	M	0%	M	0%	M	0%	M	0%	M	0%	M	0%	M	0%		
0%									-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%	-3%	0%		
P									P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P		
5%									5%	0%	5%	5%	5%	0%	5%	5%	5%	0%	5%	5%	5%	0%	5%	5%	5%	0%		
=									MM	=	MM	=	MM	=	MM	=	MM	=	MM	=	MM	=	MM	=	MM	=		
0%									-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%	-8%	0%		
8%									-11%	13%	7%	10%	-3%	10%	7%	10%	-3%	10%	7%	10%	-3%	10%	7%	10%	-3%	10%		
Resultado de aplicar ao valor unitário de cada amostra Xxi, o total das correções.																												
Valor de mercado por comparação (€/m ²)																												
Média Aritmética																			yyy	100%								
Média ponderada																				ZZZ								
Resultado de aplicar ao valor homogeneizado de cada amostra a ponderação estimada em função da fiabilidade da fonte e das coincidências com o imóvel que se avalia.																												

Tabela 2: Exemplo de Tabela de Homogeneização - Método de Mercado ou Comparativo

Fonte: Tavares, 2018, adaptado de Nebreda, Padura e Sánchez, 2006

De uma forma simplificada podemos dizer que o processo de aplicação deste método, para a obtenção do Valor de Mercado, implica as seguintes etapas:

- Determinação do custo de construção, a novo, e com características similares ao imóvel em avaliação (Cc);

- Estimativa de todos os encargos ao desenvolvimento do projeto (E);
- Determinação do valor associado à depreciação física, funcional e económica (D);
- Estimativa do Valor de Mercado do terreno, utilizando, normalmente, o Método de Mercado ou Comparativo (Vt);
- Determinação do lucro do promotor (L).

Assim, o Valor de Mercado do imóvel, baseado no Método do Custo, resulta da aplicação da expressão:

$$V = [Vt + (Cc + E - D)] + L \quad [1]$$

O método do Valor Residual é um caso particular do Método do Custo, baseando-se no princípio do maior e melhor uso. Neste método o valor atual do imóvel obtém-se deduzindo ao provável valor da sua transação, após conclusão da construção ou após obras de reabilitação, todos os custos diretos e indiretos associados ao desenvolvimento do processo imobiliário para o caso em análise. A sua aplicação permite determinar o Valor de Mercado Atual de terrenos que apresentam potencial construtivo, ou de imóveis onde vão ser realizadas obras de reabilitação.

Segundo Melo (2013), o Valor Atual da Propriedade (Vap) é a estimativa do montante, à data da avaliação, pelo qual se pressupõe que um promotor imobiliário de dimensão normal, sem interesse especial no imóvel, estaria disposto a adquiri-lo e o aproveitaria com base no seu maior e melhor uso.

No caso de terrenos com potencial construtivo, a determinação do Valor Atual da Propriedade (Vap) é resultando da aplicação da expressão:

$$Vap = PVT - (Ct + L) \quad [2]$$

Sendo:

Vap – Valor Atual da Propriedade;

PVT – Presumível Valor de Transação ou Valor de Mercado da propriedade, após conclusão da operação imobiliária;

Ct – Somatório de todos os custos que o desenvolvimento da operação imobiliária irá suportar;

L – Lucro do Promotor estimado.

No caso de imóveis que vão ser sujeitos a obras de reabilitação, a determinação do Valor Atual da Propriedade (*Vap*), é resultando da aplicação da expressão:

$$Vap = PVT - (Cr + L) \quad [3]$$

Sendo:

Vap – Valor Atual da Propriedade;

PVT – Presumível Valor de Transação ou Valor de Mercado da propriedade, após conclusão das obras a efetuar;

Cr – Custos de Reabilitação (somatório dos custos diretos e dos custos indiretos necessários para a realização das obras);

L – Lucro do Promotor, sempre que tal se justifique, em função do objetivo da avaliação.

Segundo Tavares (2018), a avaliação imobiliária influencia grande parte das decisões financeiras, nas economias modernas desenvolvidas, em que o setor imobiliário se apresenta como um setor relevante para o crescimento económico, quer direta quer indiretamente. Neste contexto, a avaliação imobiliária apresenta um caráter relevante, sobretudo pela aplicação do Método do Rendimento, que tem subjacente a atualização de rendas futuras dos imóveis, definindo-se como sendo o valor atual das rendas futuras que um imóvel é capaz de vir a produzir durante a sua vida útil. Neste método a propriedade é encarada como um bem produtivo, capaz de produzir uma renda, isto é, capaz de produzir rendimento.

Segundo Ruback (1987), os modelos baseados no desconto de fluxos financeiros, partem da expressão:

$$V = \frac{CF1}{1 + K} + \frac{CF2}{(1 + K)^2} + \frac{CF3}{(1 + K)^3} + \dots + \frac{CFn + Vn}{(1 + K)^T} \quad [4]$$

Sendo:

- V – Valor do Imóvel;
- CF_i – Fluxo de fundos gerados no período i ;
- V_n – Valor Residual no ano n ;
- K – Taxa de Desconto exigida;
- T – Ano final de cash flows

A expressão considera uma duração temporal de fluxos, no entanto, num procedimento simplificado pode considerar-se uma duração indefinida de fluxos (à perpetuidade). Nesse contexto, Molina (2003) considera que o valor de um imóvel, capaz de produzir uma renda, é dado pelo quociente entre o rendimento líquido periódico e a respetiva taxa de atualização:

$$V = \frac{Rta}{r} \quad [5]$$

Sendo:

- V – Valor do Imóvel;
- Rta – Renda Líquida do período;
- r – Taxa de Atualização.

Nos últimos anos a fórmula tem aparecido com nomenclatura, diferente:

$$V = \frac{R}{t} \quad [6]$$

Sendo:

- V – Valor do Imóvel;
- R – Renda Anual;
- t – Taxa de Capitalização ou *yield*.

É extremamente importante a forma como se estima o valor das rendas futuras, existindo procedimentos clássicos para esse efeito, desde logo a análise do contrato de arrendamento, se existir, tornando-se necessário prever a sua evolução tendo em conta os aspetos legais, prazos de renovação, a possibilidade de incumprimentos, não podendo ser descurados os custos de

manutenção, de administração, condomínio, impostos, e outros possíveis encargos. Não existindo contrato de arrendamento o valor das rendas futuras pode ser estimado com base no mercado imobiliário local, designadamente analisando os valores de arrendamento (efetivos ou pedidos) de imóveis similares ou comparáveis. Para este procedimento pode recorrer-se à metodologia do Método de Mercado ou Comparativo, trabalhando com valores de arrendamento (efetivos ou pedidos) em vez de valores de venda (efetivos ou pedidos), e efetuando a homogeneização dos valores da amostra de forma em tudo similar ao descrito no Método de Mercado ou Comparativo. Neste caso obtêm-se uma renda potencial.

A Taxa de Capitalização corresponde a uma taxa de rentabilidade expectável anual real, e inclui uma componente sem risco ou de baixo risco (por exemplo a taxa obtida em Obrigações de Tesouro), acrescida de uma componente de risco. O valor médio da Taxa de Capitalização poderá ser obtido, para determinado mercado imobiliário, e para determinado tipo de imóvel, relacionando os valores de arrendamento (efetivos ou pedidos) e os valores de venda (efetivos ou pedidos), num dado momento temporal.

$$t = \frac{R(\text{mercado})}{V(\text{mercado})} \quad [7]$$

Sendo:

t – Taxa de Capitalização;

$R(\text{mercado})$ – Valores de Renda Anual do mercado imobiliário em estudo;

$V(\text{mercado})$ – Valores de Venda no mercado imobiliário em estudo.

Segundo Molina (2003), o Método do Rendimento apresenta vantagens para determinadas entidades financeiras porque, sendo o modelo deste método a simplificação do princípio de que um bom negócio é capaz de produzir uma renda no tempo, proporcional ao retorno do capital e ao tipo de bem em causa, facilita a aplicação da maior parte dos pressupostos a quem gere fundos imobiliários.

O Método do Valor Residual Dinâmico baseia-se nos mesmos princípios do Método do Valor Residual Estático, que tem subjacente o princípio do maior e melhor uso, mas introduzindo a variável “ t ”, isto é, a variável “tempo”.

Segundo Nebreda *et al.* (2006), trata-se de uma metodologia muito técnica e precisa, devendo ser utilizada com prudência, sendo os valores obtidos pela sua aplicação muito vulneráveis ao erro. Assim, torna-se sensato, quando da utilização deste método, utilizar também o Método do Valor Residual Estático para aferir da gradeza dos valores obtidos, que não poderão divergir substancialmente, e em caso algum poderão ser superiores aos valores obtidos por este último.

O Método do Valor Residual Dinâmico (Tabela 3) utiliza *cash-flows* atualizados a preços constantes (taxa de atualização real) ou a preços correntes (taxa de atualização nominal), ao longo da vida útil do projeto. Esta abordagem considera as entradas e saídas de caixa, fluxos financeiros, geradas ao longo do tempo durante o qual se prevê decorra o empreendimento, atualizando-se ao momento inicial do investimento com uma determinada taxa de rentabilidade esperada, a taxa de atualização. Obtemos desta forma o Valor Atual Líquido (VAL) do imóvel para a taxa de rentabilidade esperada ou seja, o Valor Atual do imóvel em avaliação (Melo, 2013). São considerados fluxos positivos as receitas, e fluxos negativos as despesas.

Método do Valor Residual Dinâmico													
Valor de um lote de terreno destinado a construção sito no Lugar de xxxx, Freguesia de xxxx, Concelho de xxxx													
Quadro de Avaliação Baseado no Critério da Comparação de Mercado e no Critério do Rendimento, Método do Valor Residual Dinâmico													
Natureza de Ocupação	Área						N.º de pisos acima do solo (m²)	N.º de pisos abaixo do solo (m²)	N.º de Estac. (Nest)	N.º de fogos (Nf)	Venda		
	de terreno (m²)	de implantação (m²)	bruta média /fogo (m²)	total de cave (garagens) (m²)	total de construção (habitação) (m²)	bruta interna construção (habitação) (m²)					Valor Potencial de Venda das construções		
	At	Ai	Ab fogo	Abcv	Abc	Abct					unit./ m² Ab hab	unit./ fogo	Total
										Vp/Abhab	Vp/Nf	Vp	
Habitação													
Habitação		700	126	700	2 800	2 520	4	1	20	20	900	113 400	2 268 000
a) Sub-Total		700	126	700	2 800	2 520	4	1	20	20			2 268 000
Infraestruturas gerais													
Infraestruturas gerais	300												
b) Sub-Total	300												
Total (a+b)	1 000	700	126	700	2 800	2 520	4	1	20	20			2 268 000
Custos de Desenvolvimento do Projeto											Valor para efeito de Seguro (Vs)		
de construção (inclui IVA à taxa em vigor)			Taxas Camarárias	Imprevistos	Gestão obra	Projetos	Comercialização						
unit./ m² Abc	unit./ m² Abc	total construção		1,0% Co	2,5% Co	2,5% Vpv	3,0% Vpv						
Co/Ab	Co/Abcv	Co	Cg	Cg	Cg	Cc	Cc						
	500	250	1 575 000								1 693 125		
			1 575 000	39 375	15 750	39 375	39 375	68 040				1 693 125	
Infraestruturas gerais													
			4 500										
			1 579 500	39 375	15 795	39 488	39 488	68 040				1 693 125	

MAPA DE FLUXOS DE CAIXA												
Valor de um lote de terreno destinado a construção sito no Lugar de xxxx, Freguesia de xxxx, Concelho de xxxx												
Quadro de Avaliação Baseado no Critério da Comparação de Mercado e no Critério do Rendimento, Método do Valor Residual Dinâmico												
FLUXOS DE CAIXA DO PROJECTO		Momento 0	Semestre 1	Semestre 2	Semestre 3	Semestre 4	Semestre 5	Semestre 6	Semestre 7	Semestre 8	TOTAIS	
		(V.A.L.)										
Faseamento												
Custos												
. Infraestruturas				25%	50%	50%					100%	
. Construção				100%	25%	25%					100%	
. Taxas Camarárias											100%	
. Gestão e Projetos			20%	20%	20%	20%					100%	
Receltas												
. Venda				10%	20%	25%	25%	15%	5%		100%	
Custos												
. Infraestruturas		3 746	0	0	0	2 250	2 250	0	0	0	4 500	
. Construção		1 366 879	0	393 750	393 750	393 750	393 750	0	0	0	1 575 000	
. Taxas Camarárias		36 290	0	39 375	0	0	0	0	0	0	39 375	
. Gestão e Projetos		69 995	15 795	15 795	15 795	15 795	15 795	0	0	0	78 975	
. Imprevistos		13 706	0	3 938	3 938	3 960	3 960	0	0	0	15 795	
Custos Totais		1 490 617	15 795	452 858	413 483	415 755	415 755	0	0	0	1 713 645	
Receltas												
. Venda		1 829 816	0	0	226 800	453 600	567 000	567 000	340 200	113 400	2 268 000	
. Custos de Comercialização		(54 910)	0	0	(6 810)	(13 610)	(17 010)	(17 010)	(10 210)	(3 410)	(68 060)	
Receltas Líquidas		1 774 905	0	0	219 990	439 990	549 990	549 990	329 990	109 990	2 199 940	
FLUXO DE CAIXA DO PROJECTO		284 289	(15 795)	(452 858)	(193 493)	24 235	134 235	549 990	329 990	109 990	486 295	
CUSTO BRUTO DE AQUISIÇÃO DO TERRENO		284 289									Área de Terreno total	1 000
Custos de Transação		(19 839)									Área bruta de construção acima do solo	2 800
VALOR RESIDUAL DO TERRENO		264 450									Nº fogos	20
VALOR RESIDUAL DO TERRENO		265 000	Taxa de Actualização Semestral:		4,2%		Valor unit. por m2 de terreno total		265			
			Taxa de Actualização Anual:		8,5%		Valor unit. por m2 de área de const. pot.		95			
VALOR ATUAL DO IMÓVEL		265 000									Valor unit. por lote / fogo	13 250

Tabela 3: Exemplo de Aplicação do Método do Valor Residual Dinâmico

Fonte: Baseado em trabalho real no âmbito da atividade profissional do Autor, 2018

2.3.2. Incerteza e Risco no Imobiliário

Na promoção imobiliária tradicional, a maioria das decisões tende a favorecer o custo e o calendário (Kerzner, 2013). Esta preferência ocorre porque os custos das atividades e os tempos destinados à sua execução são mais fáceis de estimar do que outros temas, como os riscos técnicos. As previsões do futuro tendem a cingir-se à extrapolação do conhecimento técnico, adquirido no passado (Gomes, 2018).

Na fase de planeamento de um empreendimento imobiliário, o futuro tem de ser projetado hoje, sendo mais fácil de planear empreendimentos com conclusão a curto prazo, do que os de médio ou longo prazo. Segundo Gomes (2018), se o projeto tem a duração máxima de um ano pode ainda assumir-se que os ambientes, que o envolvem, são conhecidos e estáveis. No entanto, se o projeto for mais prolongado, como normalmente é o caso do imobiliário, com prudência deve aplicar-se alguma técnica de previsão que ajude a minimizar potenciais prejuízos futuros. Assim, pode não ser possível anular a sua ocorrência, mas pode atuar-se para reduzir a sua

probabilidade de ocorrência, como se apresenta no esquema da Figura 13. Alguns desses eventos futuros poderão ser simulados com base em ocorrências do passado, medindo a sua frequência e amplitude, atribuindo-lhe, assim, uma probabilidade, à qual corresponde o risco.

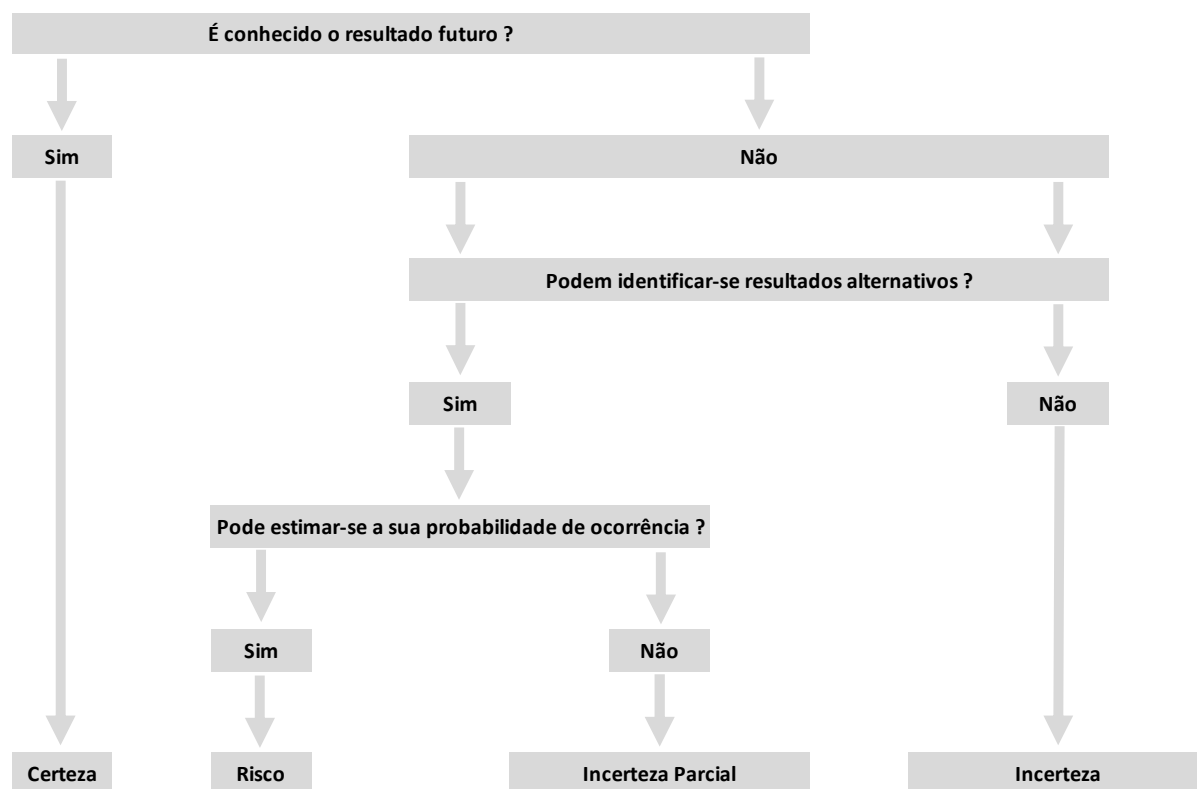


Figura 9: Análise de Risco - Os Caminhos da Incerteza

Fonte: Adaptado de Gomes, 2018

Segundo Gomes (2018), alguns dos riscos mais significativos a mitigar são os seguintes:

- Mercado ou economia global;
- Mercado ou economia local;
- Negócio;
- Legislativo e fiscal;
- Capitais próprios ou de investimento;
- Crédito;
- Licenciamento;
- Gestão;
- Identificação;
- Condições locais;
- Construção;

- Orçamental;
- Avaliação.

Relativamente ao último risco identificado, a avaliação imobiliária, esta reveste-se de primordial importância, quer na fase de aquisição do terreno, da análise do empreendimento para efeito de financiamento e na estimativa dos valores de venda ao cliente final.

Segundo Neves, *et al.* (2009), um dos princípios fundamentais da teoria financeira é a de que os investidores têm aversão ao risco, pelo que a rentabilidade esperada deverá ser superior nos investimentos para os quais se espera maior risco:

$$E(r) = r_f + E(PRM) \quad [8]$$

Sendo:

$E(r)$ – Rentabilidade esperada do ativo;

r_f – Taxa de juro sem risco, considerada normalmente a taxa de rentabilidade até à maturidade das obrigações do Tesouro, sendo a maturidade mais longa em Portugal de 10 anos, sendo essa, normalmente, a utilizada nos investimentos imobiliários;

$E(PRM)$ – Prémio esperado do risco de mercado.

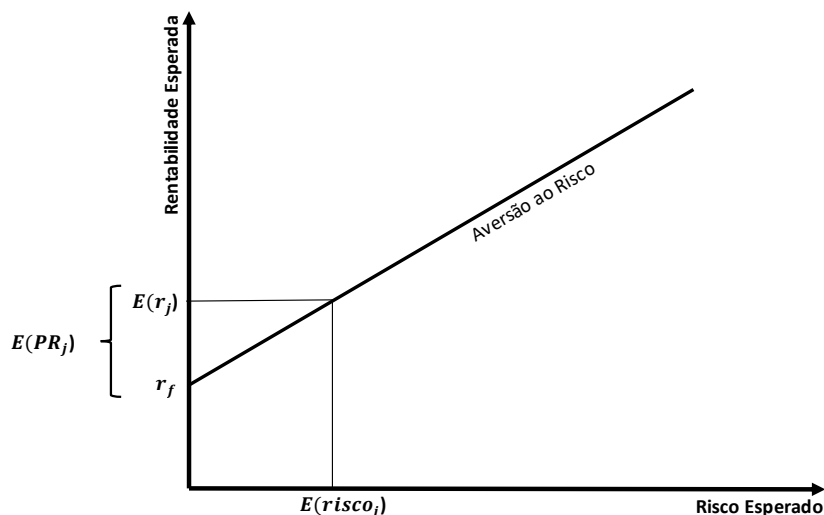


Figura 10: Relação entre o Risco e a Rentabilidade Esperada

Fonte: Adaptado de Neves, Montezuma e Laia, 2009

Um investidor, perante um determinado investimento j , com um nível de risco $E(risco_j)$, exigirá uma rentabilidade $E(r_j)$ de forma a ser compensado pelo risco inerente a esse investimento, exigindo um prémio de risco $E(PR_j)$, equivalente à diferença dessa rentabilidade exigida e a taxa de juro sem risco r_f , conforme se ilustra na Figura 10.

Tratando-se de um ativo com risco, considera-se que a taxa de juro sem risco compensa o investidor pelo valor temporal dinheiro, e que o prémio de risco compensa o investidor pelo risco que se considera estar inerente ao investimento. Assim, quanto maior for o risco esperado, maior será o prémio de risco exigido pelo investidor.

3. Guimarães – Estudo de Caso

3.1. Contexto Histórico

“No contexto da Reconquista, face à ocupação de Almansor, importa reconhecer a presúria de Portucale por Vimara Peres e, mais tarde, o desempenho da Condessa Mumadona Dias, que permitiu que Guimarães, na Alta Idade Média, desse o seu primeiro passo rumo a uma fundação urbana. A Condessa terá mandado edificar um mosteiro dúplice e atraído para a sua envolvente próxima um núcleo populacional (a Vila Alta). À semelhança da Europa, as ameaças de invasões constituíram cenários centrados em castelos amuralhados. Foi nesse contexto que, também em Guimarães, se ergueu um castelo, mandado construir por Dona Muma que assumiu uma importância inter-regional (...). O Cenário da cidade medieval de Guimarães está dotado do sistema defensivo que assume na sua muralha o maior e mais importante elemento físico das cidades congéneres. Porém, Guimarães assistiu a um processo evolutivo em que o castelo e a muralha dotada de portas, torres e cavas em redor, assim como outros elementos que potenciaram e completaram o seu aspeto figurativo, permitiram delimitar claramente a fronteira entre o fora e o dentro, isto é, o intra e o extra muros” (Garcia, 2016).

Segundo Garcia (2016), na transição do século XII para o século XIII terá surgido uma segunda estrutura urbana, designada por Vila Baixa. A este respeito menciona Afonso, *et al.* (2013), em texto publicado na revista Monumentos nº 33, que a morfologia da Vila Baixa medieval foi marcada pela proeminência da Praça Maior, atual Largo da Oliveira, e o espaço que lhe ficava contíguo, a atual Praça de Santiago. A configuração dos espaços públicos nas imediações da Colegiada (de Nossa Senhora da Oliveira), e os arruamentos a ele ligados, denotam uma disposição urbanística relativamente ordenada, que inclui algumas vias paralelas e ortogonais entre si, mas só tanto quanto as preexistências o permitiam. No entanto, nessa altura, Guimarães conta, também, com uma formação de arruamentos sinuosos que se ajustam à pendente do terreno e que constituem um meio de resguardo de ventos e de defesa. A implantação da cerca e da Porta de São Domingos acrescentaram uma nova racionalidade, com incidência no tecido urbano intramuros (Figura 11), e na configuração do atual Largo do Toural. O nome “Toural” decorre do facto de se tratar do local onde se corriam os touros e se fazia a feira de gado. A progressiva racionalização urbana exigia espaços amplos, pelo que este largo (praça) foi ganhando importância. Desde o século XVII que o movimento para fora de muros se implementava.

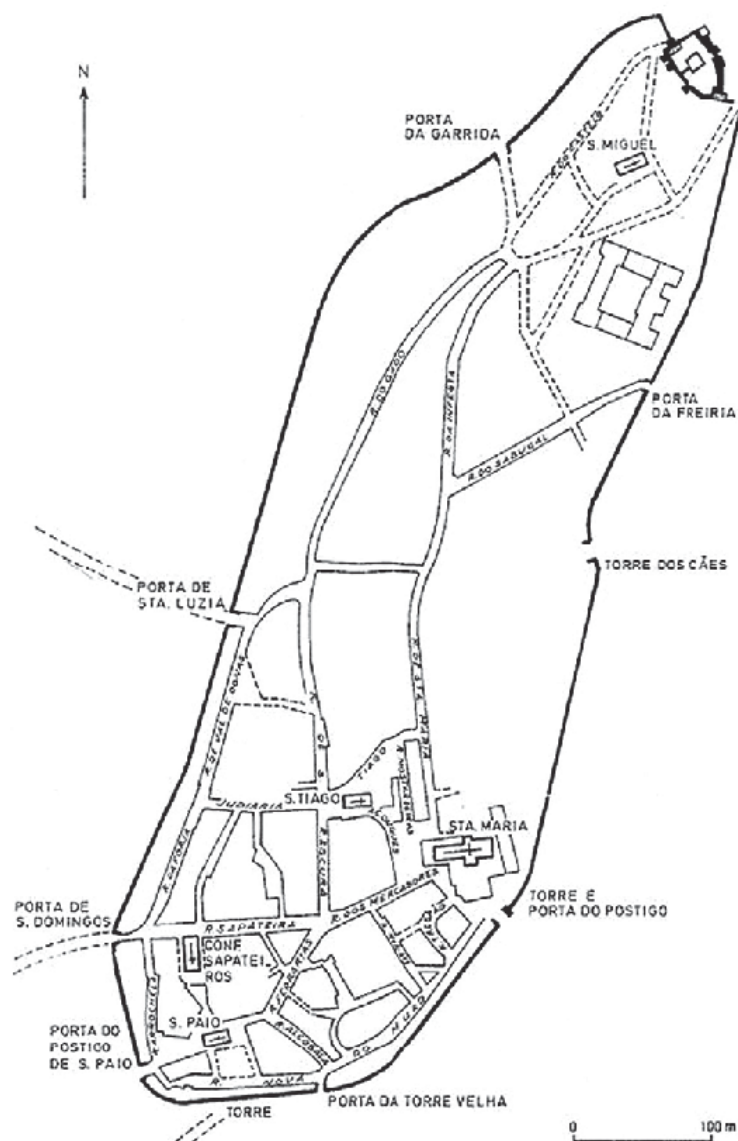


Figura 11: Planta de Guimarães Medieval

Fonte: Marques, et al., 1990

As perturbações da primeira metade do século XIX abalaram o desenvolvimento da cidade, que no entanto recuperou e se guindou a um plano de esplendor económico, entrando numa fase de verdadeira expansão urbana, impondo limites para fora do perímetro muralhado, principalmente ao longo das vias de acesso ao núcleo urbano situado intramuros. São exemplo dessas vias as atuais Rua D. João I, Rua de Camões e Rua da Caldeiroa, que constituíam os principais eixos viários de acesso à vila. Refere Garcia (2016), que em o processo de evolução e expansão urbana de Guimarães estava consolidado, e os seus limites permaneceram, com poucas alterações, até ao século XX.

3.2. As Políticas de Gestão da Cidade e a sua Forma Urbana

3.2.1. Evolução Histórica

Conforme refere Fernandes (2013), em texto inserido da revista Monumentos nº 33, efetuar uma planta geral da cidade foi uma intensão anunciada logo em 1859, e viria a ser renovada pelo então presidente da Câmara Municipal, o Comendador António Alves Carneiro, em março de 1863, no âmbito da discussão do orçamento camarário para o ano económico de 1863/1864. Pretendia-se possuir uma imagem geral da cidade onde constassem as propostas de intervenção e de melhoramento. Essa planta viria a ser encomendada, ainda em 1863, ao engenheiro Manoel D’Almeida Ribeiro, professor de Arquitetura Civil e Naval da Academia Portuense de Belas Artes, tendo sido concluída em 1867, dois anos depois de em 1865 ter sido publicado o Decreto que formalizou a existência legal dos Planos Gerais de Melhoramentos (Decreto nº 10 de 31 de dezembro de 1864, publicado a 13 de janeiro de 1865). A Planta da Cidade foi apresentada à Câmara Municipal a 10 de maio de 1867.

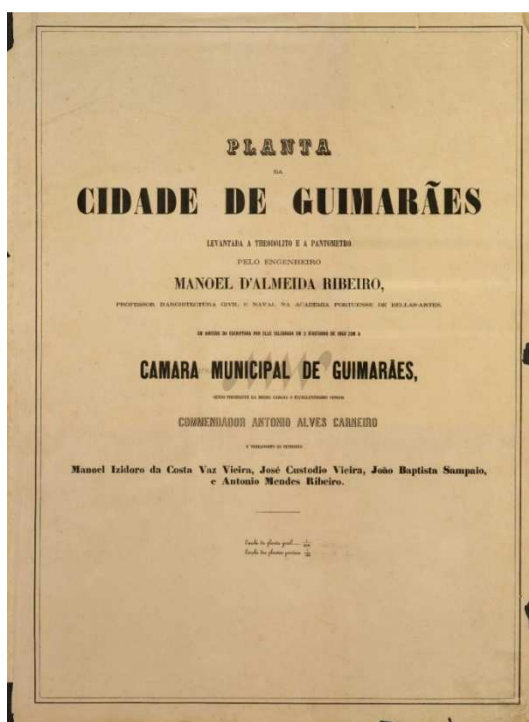


Figura 12: Capa da Planta da Cidade de Guimarães de Manoel D’Almeida Ribeiro

Fonte: Arquivo Municipal Alfredo Pimenta, 2018

O Plano de Melhoramentos da Cidade de Guimarães, da autoria do engenheiro Manoel D’Almeida Ribeiro, revela os valores urbanísticos da época, colocando em destaque a

salubridade e facilitação do livre trânsito, evidenciados na preocupação com os alinhamentos, uniformização da largura dos arruamentos, e propostas de articulação do sistema viário, ao mesmo tempo que propõem a demolição de núcleos de edificações insalubres, preconizando expropriações para esse efeito – “*Em outras partes da cidade, onde a propriedade está a cair em ruínas, ou é de pouca importância, é muito possível tentar desde já as expropriações necessárias para levar a efeito melhoramentos respectivos. Estas expropriações, quanto a mim, devem ser reputadas indispensáveis para colocar toda a cidade em condições higiénicas, e foi por este motivo que em todos os meus projetos levei em mira o desaparecimento dos bairros mais insalubres e mais indecentes da cidade. (...)*” (Meireles, 2000).

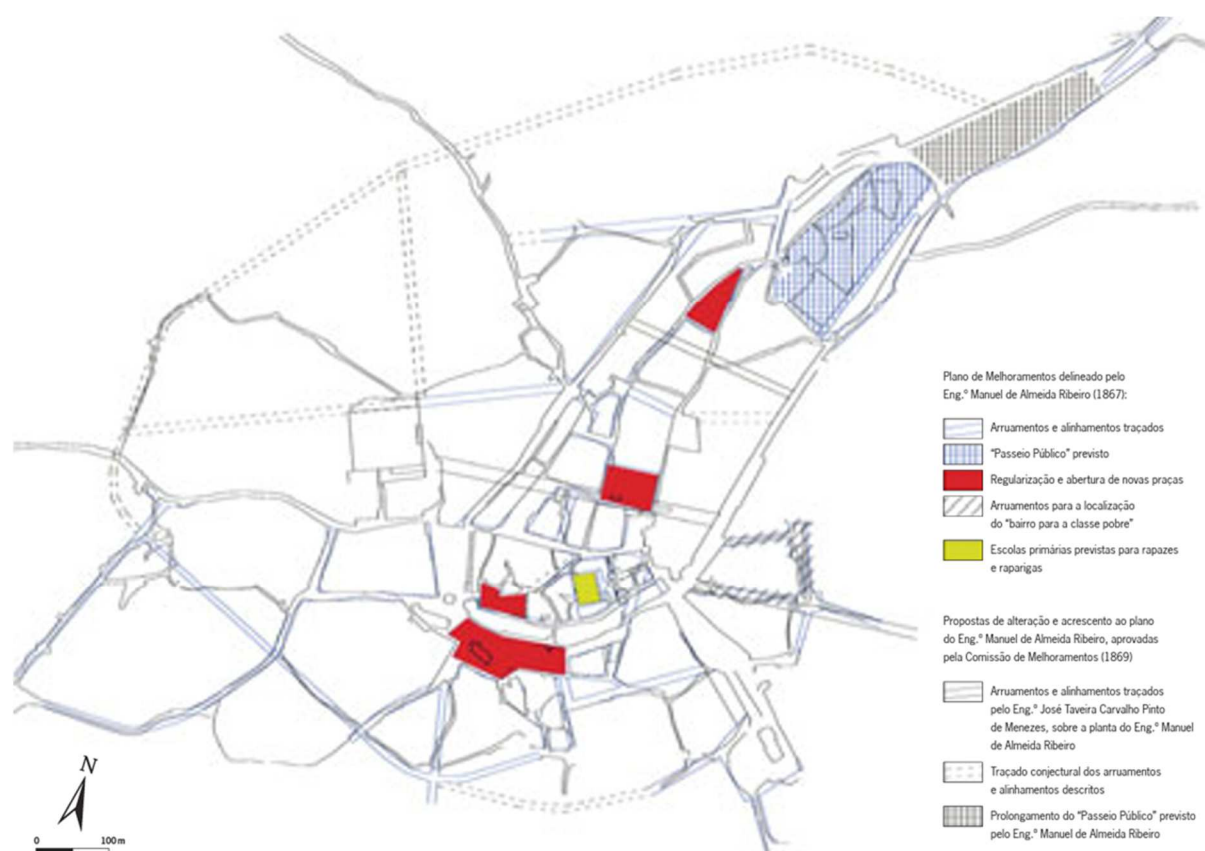


Figura 13: Plano de Melhoramentos da Cidade de Guimarães de 1867 (Reconstituição)

Fonte: Revista Monumentos nº 33, 2013

Esse plano propõem, também, a criação de quatro novas praças (Figura 13), sendo três intramuros, no interior do núcleo medieval, uma outra entre o Largo do Toural e a Igreja de São Francisco, e a construção de novas vias. Parte das soluções previstas nesse plano acabaram por não ser executadas, ou apenas o foram bastante mais tarde, considerando-se que algumas delas eram urbanisticamente revolucionárias para a época.

Segundo Fernandes (2013), tendo desenvolvido o seu plano de melhoramento da cidade entre 1863 e 1867, Manoel D’Almeida Ribeiro adequou as propostas com o articulado do Decreto de 1864, como demonstra o facto de nenhum dos novos arruamentos propostos possuir menos de dez metros de largura como o referido Decreto impunha. Além disso, as propostas aí vertidas vieram a servir de guia e de inspiração para os projetos que se seguiram, desde logo os da Comissão de Melhoramentos de Guimarães, instalada a 5 de julho de 1869, que possuía como “primeiro engenheiro” José Taveira Carvalho Pinto de Meneses, engenheiro da Direção Distrital de Obras Públicas, que no essencial veio reafirmar as propostas de Manoel D’Almeida Ribeiro, tendo acrescentado algumas ideias novas, à época relativamente arrojadas. Pinto de Meneses propunha o prolongamento da via de cintura, que denominou de “rua de circunvalação”, e que ligava Santa Luzia e São Lázaro ao Terreiro do Cano, duas novas vias retilíneas que atravessavam o núcleo medieval, sendo que uma não se concretizou e a outra é a atual Rua Serpa Pinto, e o arruamento que liga o terreiro de Santa Clara à estrada de Fafe, a atual Rua do Condestável Nuno Álvares Pereira.

Refere Fernandes (2013) que a via-férrea (Figura 14) chegou a Guimarães em 1884, ano da realização da Exposição Industrial Vimaranesense, pela mão de um homem de negócios, António de Moura Soares Velloso.

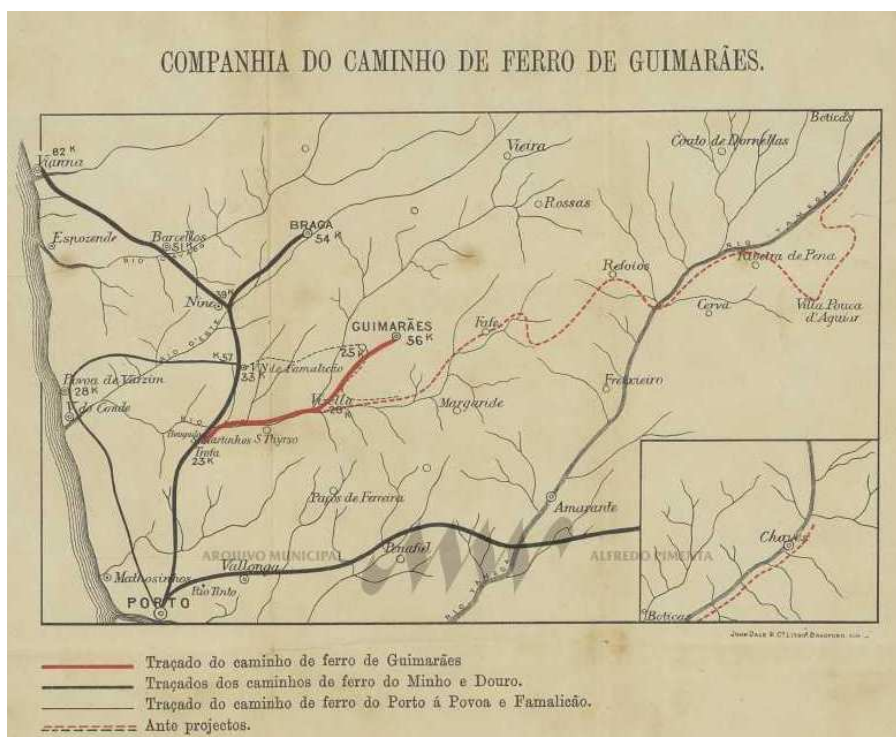


Figura 14: Planta do Traçado dos Caminhos de Ferro do Minho

Fonte: Arquivo Municipal Alfredo Pimenta, 2018

O acesso à estação ferroviária efetuava-se a partir do Largo do Toural, através de caminhos estreitos. Em 24 de março de 1890 o então Ministro da Fazenda, João Franco, anteriormente eleito deputado por Guimarães em 1884, colocou a concurso a abertura de uma estrada de ligação da cidade à estação ferroviária. Tratava-se do projeto que previa uma avenida com 20 metros de largura, traçada a nascente do Palacete de Vila Flor e ligando o Largo de São Francisco e a zona envolvente da estação ferroviária.



Figura 15: Avenida do Comércio (atual Avenida Dom Afonso Henriques)

Fonte: Arquivo Municipal Alfredo Pimenta – fotografia de 1915, 2018

António Velloso, sendo proprietário do “caminho-de-ferro”, do Palacete, e de grande parte dos terrenos entre a cidade e a estação ferroviária, e por isso parte interessada no processo, veio a apresentar uma proposta alternativa que transferia a nova avenida para poente do Palacete Vila Flor, a atual Avenida Dom Afonso Henriques (Figura 15), e acrescentava uma segunda avenida até ao Campo da Feira, a atual Avenida Dom João IV (Figura 16), e ainda arruamento paralelo à estação que articulava as duas avenidas, prometendo concretizar tudo isso pelo preço base de licitação do concurso. A solução conciliava todas as opiniões e interesses da cidade, sendo também economicamente vantajosa para o Estado, pelo que o contrato veio a ser celebrado em 27 de setembro de 1890.



Figura 16: Avenida da Indústria em 1948 (atual Avenida Dom João IV)

Fonte: Arquivo Municipal Alfredo Pimenta, 2018

Justificando-se a necessidade do “Bairro Operário” (Figura 17), Mariano da Rocha Felgueiras, então presidente da comissão executiva da Câmara Municipal de Guimarães, manteve a sua localização no local onde Manoel D’Almeida Ribeiro o havia projetado, ocupando a Rua das Hortas e o Largo da Fraga, mas estendendo-se até às imediações da Rua Serpa Pinto.

Segundo Fernandes (2013), o conceito passava pela abertura de uma avenida com vinte metros de largura, a articular com a estrada para Fafe, e que seguia junto à muralha através de uma rua com dez metros de largura. Nesse conjunto previam-se cinquenta e oito casas, uma escola e um balneário, num projeto de 1916 do arquiteto José Luiz Ferreira. Dificuldades financeiras e perturbações políticas no país, com naturais consequências nas disputas locais, levaram à queda de Mariano Felgueiras e adiaram a concretização de qualquer projeto. As mesmas ideias vieram a ser reafirmadas pelo novo presidente da comissão executiva da Câmara Municipal, Francisco Moreira Sampaio, às quais juntou uma nova proposta, a construção de uma alameda entre o Largo do Toural e o Campo da Feira. Essa alameda só veio a ser concretizada bastante mais tarde, durante o Estado Novo, correspondendo hoje à Alameda de São Dâmaso.

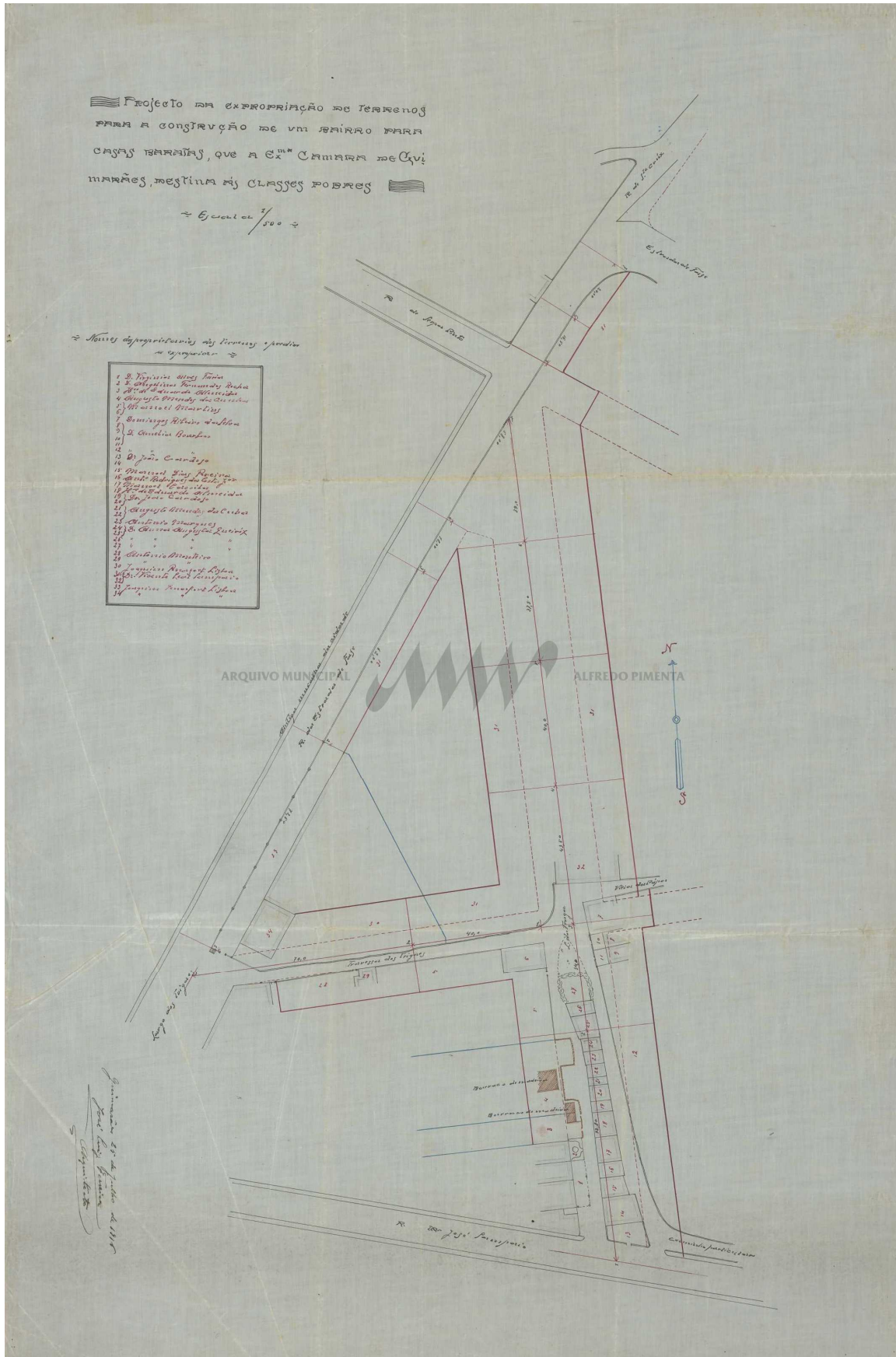


Figura 17: Planta dos Prédios a Expropriar para Construção do Bairro Operário (1916)

Fonte: Arquivo Municipal Alfredo Pimenta, 2018

Reassumindo, em 1923, a presidência da Câmara Municipal, Mariano Felgueiras retomou o projeto do “Bairro Operário”, e tratou da aprovação de posturas que, baseadas numa lei de 1912, lhe permitiam executar as expropriações e controlar a valorização do solo edificável, tendo entretanto efetuado alterações à proposta inicial, prevendo agora uma ampla praça no topo da avenida do “Bairro Económico”, e conjugando os projetos do “Bairro Económico”, da praça e edifício municipais na Planta do Projeto Geral de Melhoramentos, da autoria do capitão Luis de Pina, que definiu a imagem final na malha urbana nessa zona, propondo uma nova avenida, alterando o desenho do “Bairro Económico” e impondo alguma simetria ao conjunto.



Figura 18: Planta Geral de Melhoramentos de Luis de Pina (1925)

Fonte: Arquivo Municipal Alfredo Pimenta, 2018

Em 1929 foi criada a Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), com competências normativas de classificação do património, bem como de propostas de zonas de

proteção. Segundo refere Fernandes (2013), foi nesse enquadramento que decorreram as primeiras intervenções da DGEMN na cidade de Guimarães, escolhida como um dos locais emblemáticos para as “Comemorações dos Centenários”, possibilitando as intervenções de restauro do Castelo e da Igreja de São Miguel, iniciadas em 1936, e do Paço dos Duques de Bragança, iniciadas em 1937 e concluídas em 1960. Foi nessa busca de monumentalidade que as intervenções se largaram aos espaços adjacentes, com a demolição de construções dos quarteirões da “Vila Alta” consideradas inconvenientes, quer por motivos de salubridade, quer por motivos de enquadramento estético, salientando os edifícios classificados como monumentos nacionais, agora definidores de uma monumental “Colina Sagrada”, e organizando finalmente a estrutura urbana prevista para a zona desde o plano de melhoramentos oitocentista, com desenho final do arquiteto Rogério de Azevedo. No âmbito deste processo foi efetuado o prolongamento da Rua Serpa Pinto e o alargamento da Rua dos Palheiros (atual Avenida General Humberto Delgado), com ligação à oitocentista Rua de Gil Vicente, que por sua vez efetuava a ligação à Avenida Conde de Margaride, entretanto concretizada entre 1931 e 1940.

Conforme refere Fernandes (2013), uma nova fase do planeamento da cidade surgiu ancorada na atuação do engenheiro Duarte Pacheco, ministro das Obras Públicas até 1943, que lançou as novas bases legais, administrativas e processuais do planeamento urbano em Portugal, salientando-se o Decreto-Lei nº 24802, publicado em 21 de dezembro de 1934, que obrigou as câmaras municipais a promoverem o levantamento de plantas topográficas e a proceder à elaboração de planos gerais de urbanização, e que veio substituir toda a legislação referente ao planeamento urbano publicada desde 1864. O processo mostrou-se demorado, com a disponibilização de cartografia de grande escala a ter de ser coordenada pelo poder central, sendo a planta aerofotogramétrica de Guimarães, à escala 1:2000, referente ao ano de 1942. Influenciados pelas morfologias de baixa densidade associadas à “cidade-jardim”, em ambas as versões do Antepiano de Urbanização da Cidade, de 1949 e de 1953, da autoria dos arquitetos Maria José Moreira da Silva e David Moreira da Silva, as propostas para as áreas residenciais baseavam-se na moradia unifamiliar. Aliás as morfologias de baixa densidade eram, nessa altura, privilegiadas pelo poder político português e recorrentemente utilizadas nos planos e antepianos até aos anos cinquenta. O Antepiano de 1949 (Figura 19) apresentava um “parque da cidade” na zona ocidental da cidade, e enquadrava as áreas residenciais de moradias nas periferias da cidade.



Figura 19: Anteplano de Urbanização da Cidade de Guimarães, de 1949

Fonte: Revista Monumentos nº 33, 2013

Este anteplano viria a ser fortemente criticado pelo Conselho Superior de Obras Públicas que, em parecer datado de 1952, criticava algumas propostas e a ausência de propostas de

localização de vários equipamentos, e evidenciando a fraca qualidade da cartografia bem como a necessidade de a remodelar. Neste contexto surge o Anteplano de 1953 (Figura 20).



Figura 20: Anteplano de Urbanização da Cidade de Guimarães, de 1953

Fonte: Revista Monumentos nº 33, 2013

Apesar da grande importância dos planos e anteplanos do Estado Novo, as suas propostas eram frequentemente condicionadas pelas ações do poder central, designadamente pela localização de alguns equipamentos, resultando em alterações aos mesmos. Ao arripio, no caso de Guimarães as alterações foram diminutas. De uma forma geral, apenas os quarteirões adjacentes

à Avenida Conde de Margaride devem o seu traçado, mantido até aos dias de hoje, a esse antepiano, decorrendo ainda do mesmo a área desportiva adjacente onde foi, posteriormente, construído o estádio de futebol (Figura 21), que veio a ser inaugurado em 1965.



Figura 21: Estádio de Futebol e Área Envolvente

Fonte: Site Oficial do Vitória Sport Clube (<http://www.vitoriasc.pt/pt/index/history>) - fotografia dos anos oitenta, 2018

O Plano Parcial de Urbanização da Zona Noroeste de Guimarães surgiu em 1969, da autoria do arquiteto Arménio Losa, sendo reafirmado pelo Estudo Prévio de Urbanização da Zona Noroeste de Guimarães, datado de 1971. No parecer de Fernandes (2013), este plano de urbanização substituiu a antiquada visão morfológica da “cidade-jardim” por outra mais moderna inspirada na “Carta de Atenas” e na “Carta de Veneza” (1964), considerando que o património vai além do edifício isolado, introduzindo a ideia de ambiente e conjunto urbano.

3.2.1.1. A Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Centro Histórico

Após o 25 de 1974 surgiram algumas medidas de política urbana com o intuito de responder ao urgente problema da habitação, tendo sido publicados alguns instrumentos legais para enquadramento do apoio financeiro e técnico aos municípios, designadamente o Decreto-Lei nº

704/76, onde se autoriza o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) a constituir um programa especial para reparação de fogos ou imóveis em degradação, e o Decreto-Lei n.º 794/76, a “nova” Lei dos Solos, que visava substituir, integralmente, o anterior Decreto-Lei n.º 576/70 na parte em que se definem os princípios e normas fundamentais sobre a política de solos, concentrando e sistematizando dispositivos disperso por leis avulsas, e introduzindo algumas inovações consideradas oportunas pelo legislador, nomeadamente prevendo-se a delimitação de Áreas Críticas de Recuperação e Reversão Urbanística (ACRRUs) e a elaboração de medidas preventivas visando tornar expedita a ação dos municípios, quer nas expropriações, quer no condicionamento das ações dos privados, tendo como finalidade intervir no património edificado das “zonas históricas” das cidades. Foi neste contexto que foi publicado, em 22 de maio de 1979, o Decreto Regulamentar n.º 24/79, que declara como Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística o Centro Histórico de Guimarães, nos seguintes termos:

“A zona do centro histórico de Guimarães e as imediações da Rua de D. João I, em Guimarães, reúnem as condições previstas no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, que permitem classificá-la como área crítica de recuperação e reversão urbanística.

Há, pois, que declará-la como tal, para o efeito de intervenção expedita da Câmara Municipal de Guimarães com vista a obviar eficazmente aos inconvenientes de ordem urbanística e habitacional existentes.

Assim:

Nos termos da alínea c) do artigo 202.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo único - 1 - Ao abrigo do disposto no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, é declarada área crítica de recuperação e reversão urbanística a zona do centro histórico de Guimarães e as imediações da Rua de D. João I, na cidade de Guimarães.

2 - Os limites da área crítica referida no número anterior vão demarcados na planta anexa a este diploma, que dele faz parte integrante.

3 - Cabe à Câmara Municipal de Guimarães promover, em colaboração com as demais entidades públicas interessadas, o processo de recuperação e reversão urbanística”.

A ACRRU delimitada inclui a área intramuros, a sul da Rua Serpa Pinto, e a área extramuros adjacente localizada entre a Rua da Caldeiroa e a Avenida Conde de Margaride, abarcando a maioria dos edifícios e respetivas “faixas de respeito” anteriormente classificados no Anteplano de 1953.

3.2.1.2. O Plano Geral de Urbanização de Guimarães, de Fernando Távora

O Plano Geral de Urbanização de Guimarães, da autoria do arquiteto Fernando Távora, foi elaborado entre 1979 e 1982. *“No seu Plano Geral de Urbanização de Guimarães Fernando Távora considerou como fatores determinantes os valores da forma urbana, definida através da análise morfológica da sua situação atual e da sua história. A uma distância de mais de 30 anos, é hoje possível avaliar os resultados do plano nos próprios termos em que este foi apresentado: na relação entre unidade e variedade, geral e particular, função e desenho, realidade e imaginação, passado e futuro”* (Fernandes, 2016).



Figura 22: Extrato do Plano Geral de Urbanização de Guimarães, de 1982

Fonte: Fundação Marques da Silva, 2018

O plano propõe quatro zonas de expansão da cidade, uma a norte dominada pela implantação do Polo de Guimarães da Universidade do Minho, outra a nascente, dando continuidade ao Antepiano de Urbanização da Cidade de 1953, outra a sul no sentido da EN105, também já referida no Antepiano de 1953, e outra a poente, ao longo da variante à EN206.

Segundo Fernandes (2016), Fernando Távora, com o seu plano, procurou controlar a morfologia da cidade, tentando criar uma nova entidade compacta e reconhecível, e que contrasta com a dispersão da envolvente. A circular rodoviária estabelece os novos limites da cidade consolidada, a norte e a poente, e a sua ligação ao sistema viário existente obriga a alterações significativas em algumas vias estruturantes da cidade, nomeadamente a Avenida da Universidade, a Alameda Alfredo Pimenta, a Alameda Mariano Felgueiras, e o entroncamento da Rua Eduardo de Almeida com a Rua da Rodovia de Covas. A Alameda Mariano Felgueiras tornou-se, assim, na principal porta de entrada da cidade.

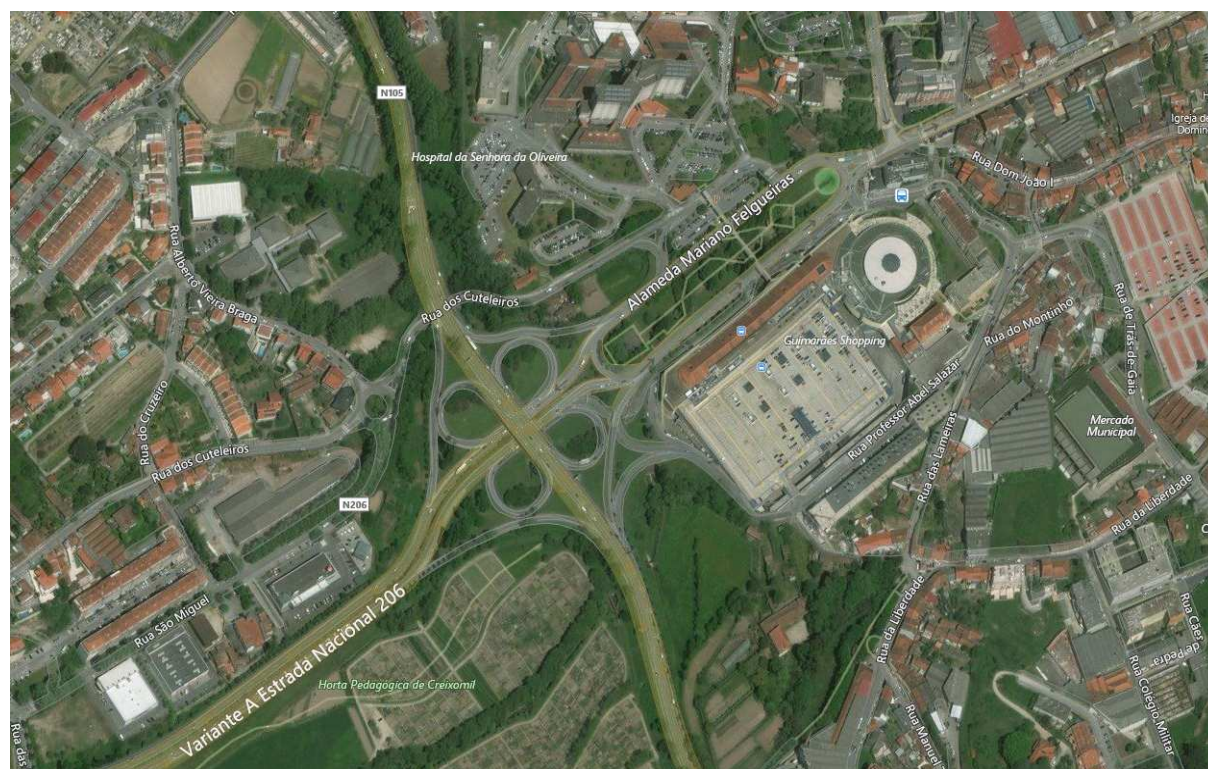


Figura 23: Mapa Híbrido da Entrada da Cidade pela Alameda Mariano Felgueiras

Fonte: Bing Maps (<https://www.bing.com/mapspreview>), 2018

3.2.1.3. O Plano Diretor Municipal de 1994

O Decreto-Lei nº 60/90 veio disciplinar o Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, considerando-se que a legislação até aí vigente não se encontrava adequada, no entanto, com a criação do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, foi alterado pelo Decreto-Lei nº 211/92 a fim de permitir a sua intervenção numa área que se encontrava ligada ao exercício das suas atribuições. Foi neste contexto que surgiram os Planos Diretores Municipais de primeira geração.

O Plano Diretor de Guimarães foi aprovado pela Resolução de Concelho de Ministros nº 101/94, publicado em Diário da República, I Série, nº 237, de 13 de outubro de 1994. Tratou-se de um instrumento privilegiado e coordenador da política de ordenamento do território municipal, e aparece como instrumento de emancipação do município relativamente ao Poder Central do Estado nesse domínio, vindo efetuar o zonamento de todo o território municipal, classificando-o com seis tipos de espaços:

- Zonas de Construção
 - Zona de Construção Central – Tipo I
 - Zona de Construção Dominante – Tipo II
 - Zona de Construção de Transição – Tipo III
 - Zona de Construção Industrial e de Armazenagem
 - Zona de Equipamento
- Zona não Urbanizável
- Zona de Salvaguarda Estrita
- Área Florestal
- Pedreiras
- Zonas de Parque



Figura 24: Extrato da Carta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de 1994

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

CARTA DE ORDENAMENTO

- ZONA DE PROTECÇÃO DE IMÓVEIS OU CONJUNTOS CLASSIFICADOS
- IMÓVEIS OU CONJUNTOS A PROTEGER
- ÁREA SUJEITA A P. U.
- ÁREA SUJEITA A P. P.
- ÁREA SUJEITA A U. O.
- LIMITE DO CONCELHO
- ZONA DE EQUIPAMENTO
- ZONA DE PARQUE
- ZONA NÃO URBANIZÁVEL
- ZONA DE SALVAGUARDA ESTRITA
- ÁREA FLORESTAL
- ZONA DE CONSTRUÇÃO CENTRAL (Tipo I)
- ZONA DE CONSTRUÇÃO DOMINANTE (Tipo II)
- ZONA DE CONSTRUÇÃO DE TRANSIÇÃO (Tipo III)
- ZONA DE CONSTRUÇÃO INDUSTRIAL E ARMAZENAGEM

CARTA DAS ÁREAS FLORESTAIS

- ÁREAS DE USO FLORESTAL CONDICIONADO
- ÁREAS DE USO FLORESTAL NÃO CONDICIONADO
- ÁREAS DE FLORESTA COMPLEMENTAR

CARTA DE CONDICIONANTES

- CAPTAÇÃO DE ÁGUAS
- ESPAÇO CANAL DA REDE VIÁRIA NACIONAL
- ESPAÇO CANAL DA REDE FERROVIÁRIA
- LINHAS DE ALTA TENSÃO 60KV
- FEIXE HERTZIANO
- RESERVA AGRÍCOLA
- RESERVA ECOLÓGICA
- ZONA DE PROTECÇÃO DE IMÓVEIS OU CONJUNTOS CLASSIFICADOS
- EXPLORAÇÃO DE PEDREIRAS E MINAS
- ÁREA DE PROTECÇÃO DE ÁGUAS TERMAIS

CARTA DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL

- ÁREAS COM RISCOS DE EROÇÃO
- ZONA AMEAÇADA PELAS CHEIAS
- ÍNSUA
- LEITOS DE CURSOS DE ÁGUA
- CABECEIRAS DE LINHAS DE ÁGUA
- ÁREAS DE INFILTRAÇÃO MÁXIMA
- LIMITE DO CONCELHO

CARTA DA RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL

- RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL
- LIMITE DO CONCELHO

Figura 25: Legenda das Plantas do Plano Diretor Municipal de 1994

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

Este plano, que vigorou até 2015, apenas com pequenas alterações em 2011, definiu durante cerca de duas décadas, as políticas de ocupação do solo municipal, impondo as tipologias e usos dominantes para os diferentes tipos de espaços, designadamente definindo e caracterizando as áreas de expansão urbanística da cidade.

Foi nesta conjuntura que surgiram, na cidade, grandes urbanizações de edifícios multifamiliares, como sejam as urbanizações nas ruas Arqueólogo Mário Cardoso (Figura 26), Doutor João Afonso de Almeida (Figura 27), Dr. Augusto Ferreira da Cunha, Índia, e Miguel Torga, e a nordeste pelo conjunto constituído pelas ruas Antero Henriques da Silva, Monsenhor António Araújo Costa, Dr. Carlos Saraiva, Unidade Vimaranesa, Eça de Queirós (Figura 28), Dr. Francisco Sá Carneiro e Avenida Rio de Janeiro (Figura 29).



Figura 26: Rua Arqueólogo Mário Cardoso

Fonte: Fotografia do Autor, 2018



Figura 27: Rua Dr. João Afonso de Almeida

Fonte: Fotografia do Autor, 2018



Figura 28: Rua Eça de Queirós

Fonte: Fotografia do Autor, 2018



Figura 29: Avenida Rio de Janeiro

Fonte: Fotografia do Autor, 2018

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, alterado e republicado pela Lei 32/2012, vem possibilitar aos municípios encetar processos de reabilitação urbana em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) de forma faseada. De acordo com este mesmo Regime, a ARU constitui uma *“forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios”*.

Encontrando-se definida a estratégia de desenvolvimento territorial e estabelecidos os princípios básicos da política municipal de ordenamento do território, com posição de destaque para os fundamentos e filosofia definidos e assumidos no processo de candidatura e classificação a Património Mundial com inclusão da sua respetiva Zona Especial de Proteção (ZEP), entendeu o município estarem reunidas as condições para definição de uma ARU, em área integrante da ZEP do Centro Histórico.

3.2.1.4. Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade em 2015

Conforme refere a memória descritiva da proposta, “a área de intervenção definida através da ARU, compreende o tecido urbano medieval extramuros, inserido na área de proteção e salvaguarda à área classificada pela UNESCO como Património Mundial, abrangendo a Rua D. João I (classificada como Imóvel de Interesse Público, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 735/74, de 21 de Dezembro) e as ruas das Lameiras, Liberdade, Caldeiroa e Zona de Coursos. Com uma área de cerca de 34 ha quase totalmente integrada na zona especial de proteção (ZEP) à área classificada como património da humanidade, integra as freguesias de Urgeses e a União de freguesias Oliveira do Castelo, S. Sebastião e S. Paio”.

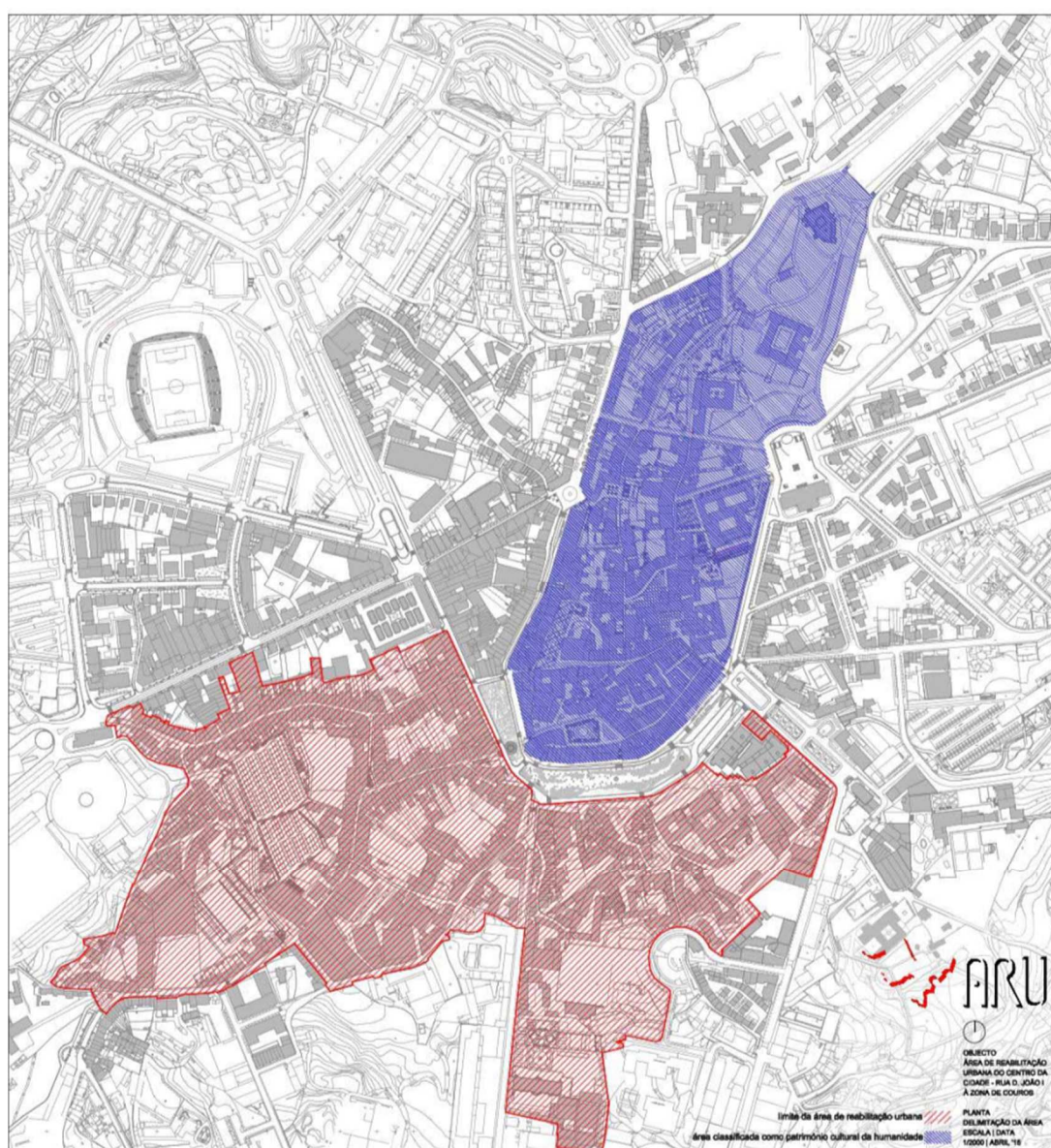


Figura 30: Planta de Delimitação em 2015 da ARU do Centro da Cidade

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

Com a proposta desta ARU pretendeu o município dar corpo a uma ferramenta de intervenção no território, permitindo-lhe esboçar e orientar a sua reabilitação, constituindo-se como um documento fundamentado numa estratégia para a intervenção, cuja exequibilidade se prolongará no tempo, com sustentabilidade das intervenções propostas, preservando a identidade e a coerência tipológica de edificado, e a continuação da reabilitação urbana de acordo com os objetivos estratégicos da política urbana municipal.

O município propõe-se, ainda, a promover um conjunto de obras municipais incluídas na área dessa ARU:

Reabilitação do edifício Jordão e Garagem Avenida para Escola de Música, Artes Performativas e Visuais que favorecerá a instalações de importantes valências de ensino e culturais na cidade (em associação a duas instituições de forte enraizamento e valor para a cidade – Universidade do Minho e Escola de Música Valentim Moreira de Sá) e a reabilitação de edifício de forte valor afetivo para a cidade;

Construção do Parque de Estacionamento de Camões, destinado a uma capacidade de referência de 400 lugares, e que, conjugando a requalificação de todo o interior de um quarteirão com a preservação de tanques de curtumes e a abertura do interior deste quarteirão ao usufruto público, potenciará o aumento da oferta de estacionamento automóvel de modo significativo no centro da cidade e a possibilidade de repensar e, eventualmente, atenuar e eliminar o estacionamento automóvel noutras áreas da cidade. Acresce a esta realidade, a criação de condições de estacionamento automóvel de apoio à habitação e ao comércio, favorecendo a atratividade e o bom desempenho desta área;

Requalificação do conjunto viário existente, nomeadamente rua D. João I e rua da Caldeira na correspondência da procura de um espaço público mais favorecido, melhor desenho e disciplina da circulação e estacionamento automóvel (e incremento do conforto na pedonalização do espaço);

Reabilitação e refuncionalização do Convento Santa Rosa de Lima e conclusão da operação urbanística de reabilitação iniciada na antiga fábrica Freitas & Fernandes;

Criação de espaço público em terreno a adquirir entre o Instituto de Design e o (futuro) Centro de Ciência Viva, promovendo o reforço da ligação e relação entre equipamentos e rentabilizando a oportunidade de criar espaço público qualificado e fortemente relacionado com a água (para além de constituir uma oportunidade de introduzir arborização numa área fortemente impermeabilizada e pavimentada).

Das obras municipais referidas, destaca-se a reabilitação do Edifício Jordão e Garagem Avenida, cuja perspetiva final do edifício se apresenta na Figura 31. O início das obras foi por diversas vezes adiado, tendo-se a obra arrancado em janeiro de 2019.



Figura 31: Projeto de Reabilitação do Edifício Jordão e Garagem Avenida (3D do Exterior)

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

Destaca-se, também, a construção do Parque de Estacionamento de Camões, cujas obras de construção (Figura 32) se iniciaram em outubro de 2017 e decorrem a bom ritmo.



Figura 32: Parque de Estacionamento de Camões – Obras a Decorrer
Fonte: Guimarães Digital de 26/04/2018

O projeto do Parque de Estacionamento de Camões prevê uma capacidade para cerca de 400 viaturas, encontrando-se a ser implantado no interior do quarteirão formado pela Rua de Camões e pela Rua da Caldeiroa.



Figura 33: Projeto do Parque de Estacionamento de Camões (3D da Proposta Final)
Fonte: Pitagoras Group, 2018

De acordo com o Edital nº 1052/2016, publicado em Diário da República, 2ª Série, nº 235, de 9 de dezembro de 2016, foi declarada a Utilidade Pública com Caráter de Urgência, e Posse Administrativa das parcelas à execução da obra do parque, tendo sido descritas 14 parcelas a expropriar, pertencentes a 12 proprietários distintos. Do texto do Edital destaca-se que a *“Assembleia Municipal, em sua sessão de 28 de novembro de 2016, deliberou aprovar uma proposta da Câmara Municipal, aprovada em sua reunião ordinária de 10 de novembro de 2016, que procede à Declaração de Utilidade Pública, com caráter de urgência, e Posse Administrativa das parcelas necessárias à execução da obra do Parque de Estacionamento de Camões (...) que se encontram inseridos na Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade: Rua D. João I à Zona de Couros, sujeita já à execução e aprovação da respetiva Operação de Reabilitação Urbana Sistemática”*.

3.2.1.5. Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade em 2016

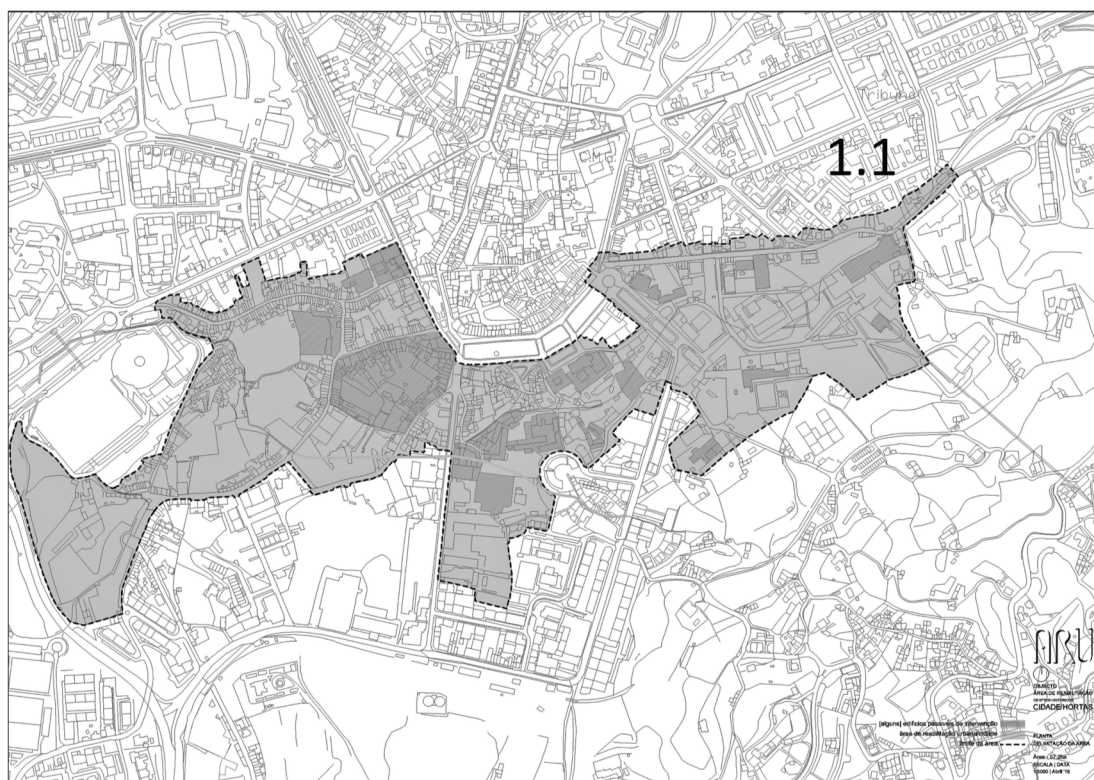


Figura 34: Planta de Delimitação em 2016 da ARU do Centro da Cidade

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

A ARU de 2015 veio a ser ampliada em 2016, incluindo a Zona das Hortas e a Zona da Cruz de Pedra, tendo passado de 34 ha para 57,20 ha, sendo definida como ARU de Reabilitação Urbana Sistemática, isto é, conjugando a reabilitação do edificado com a (re)qualificação do

tecido urbano, suas infraestruturas, seus equipamentos e espaços verdes, onde o investimento e as ações públicas são determinantes.

A área acrescentada à ARU de 2015, denominada Zona das Hortas, é uma área que ao longo do tempo foi sofrendo intervenções e um processo de urbanização que permitiu perspetivar o crescimento da cidade para esse quadrante, encontrando-se fortemente caracterizada pela presença do teleférico de ligação da cidade à Penha. Foi ainda acrescentada à ARU a área entre a denominada Cruz de Pedra e a denominada “Quinta do Costeado”, cujo “edifício mãe” apresenta valor patrimonial e paisagístico que o município entende que importa valorizar.

3.2.1.6. Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade em 2018

Depois de ampliada em 2016, a ARU do Centro da Cidade veio novamente a ser ampliada em 2018, com mais 3,40 ha, assumindo agora uma área de 60,60 ha. As pequenas áreas agora acrescentadas correspondem a pequenas parcelas adjacentes, respetivamente, à Rua da Caldeiroa, à Zona de Couros, e à Zona das Hortas.

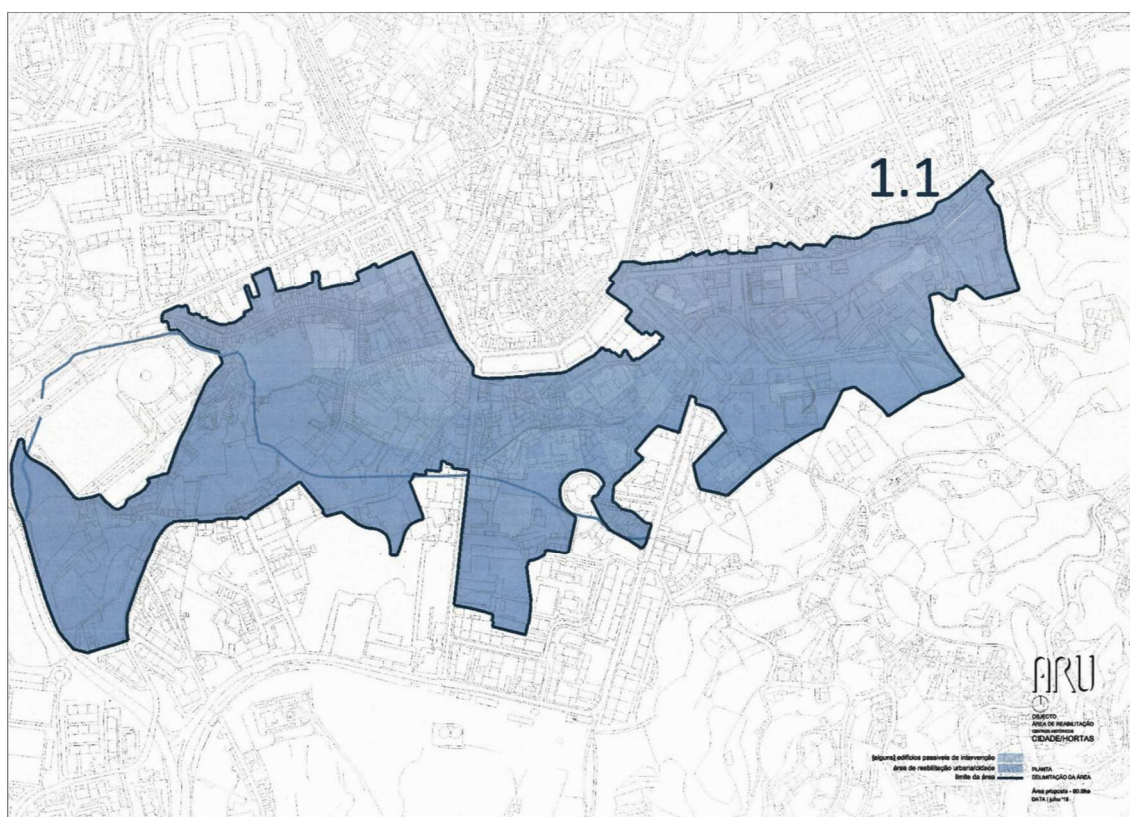


Figura 35: Planta de Delimitação em 2018 da ARU do Centro da Cidade

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

3.2.1.7. Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico

De área igual a 28,21 ha, esta zona territorial corresponde à área classificada pela UNESCO como Património da Humanidade, bem como os quarteirões adjacentes localizados a ponte, definidos pelas artérias: Rua General Humberto Delgado, Rua Francisco Agra, Rua de Gil Vicente e Rua de Santo António.

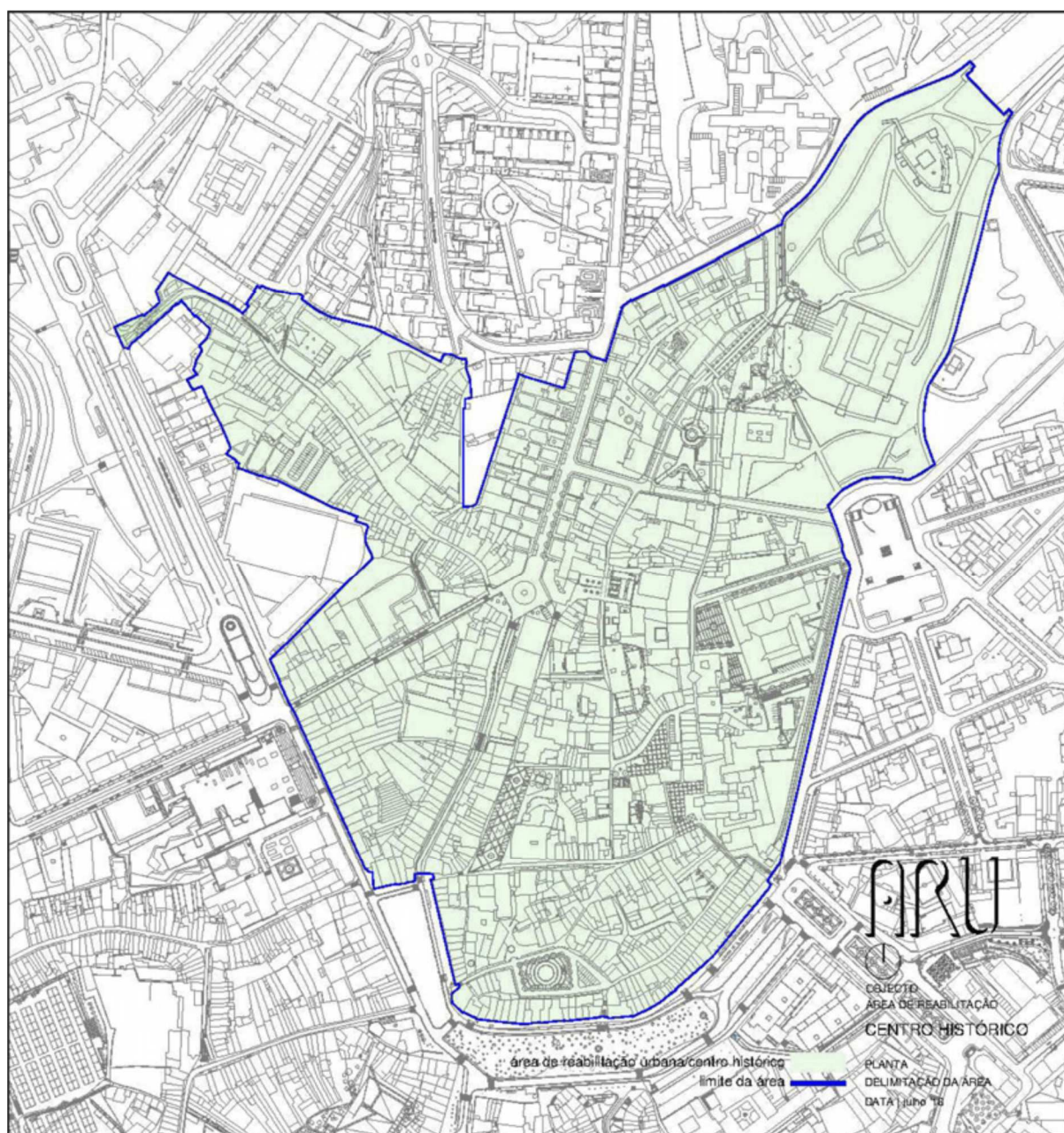


Figura 36: Planta de Delimitação da ARU do Centro Histórico

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

O documento prevê investimentos e intervenções que, por força do contexto e da alavancagem que a área de reabilitação urbana gerará, se afiguram necessárias:

Reabilitação e requalificação do espaço público, com especial evidência para a melhoria significativa da área de uso pedonal, nomeadamente a rua Francisco Agra e adjacentes;

Arranjo urbanístico com implementação do percurso pedonal no “adarve”, tramo da muralha de Guimarães;

Reabilitação e refuncionalização da antiga “Torre da Alfândega”;

Reabilitação de edifícios e equipamentos expressivos na dimensão física e funcional, nomeadamente “antiga escola de Santa da Luzia” e “sede do C.A.R.”;

Reabilitação e melhoria da qualidade construtiva e funcional do parque edificado e equipamentos (nomeadamente aqueles de idade mais avançada).

Sobre esta ARU ainda não foi possível observar qualquer obra no terreno, uma vez que apenas foi publicada em Diário da República em outubro de 2018.

3.2.1.8. O Plano Diretor Municipal de 2015

A Assembleia Municipal de Guimarães determinou, em reunião de 4 de maio de 2015, através da Deliberação nº 45, aprovar a revisão do Plano Diretor Municipal de 1994. Foi publicado em Diário da República em 22 de junho de 2015.

Salienta-se que esta revisão ao PDM, a exemplo do que aconteceu em vários outros municípios do país, entrou em discussão pública e foi aprovada com alguma urgência, devido à Lei nº 31/2014, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território, e de urbanismo, e que com base no artigo 82º, uma norma transitória, designadamente no seu número 1, refere que a Lei se aplica “*aos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos territoriais pendentes à data da sua entrada em vigor que ainda não tenham iniciado o respetivo período de discussão pública (...)*”.

Trata-se de um instrumento privilegiado e coordenador da política de ordenamento do território municipal, efetuando o zonamento de todo o território municipal, e classificando o uso do solo:

- Solo Rural

- Espaços agrícolas
 - Espaços florestais
 - Espaços florestais de proteção
 - Espaços florestais de produção
 - Espaços de uso múltiplo agrícola e florestal
 - Espaços de recursos geológicos
 - Espaços de depósitos minerais
 - Espaços de recursos geológicos
 - Aglomerados rurais
 - Áreas de edificação dispersa
 - Espaços destinados a equipamentos e infraestruturas
 - Espaços verdes de utilização coletiva
- Solo Urbano
 - Solo Urbanizado
 - Espaços centrais
 - Espaços residenciais
 - Espaços urbanos de baixa densidade
 - Espaços de uso especial
 - Espaços de atividades económicas
 - Espaços verdes
 - Espaços verdes de enquadramento
 - Espaços verdes de utilização coletiva
 - Solo Urbanizável
 - Espaços centrais
 - Espaços residenciais
 - Espaços de uso especial
 - Espaços de atividades económicas

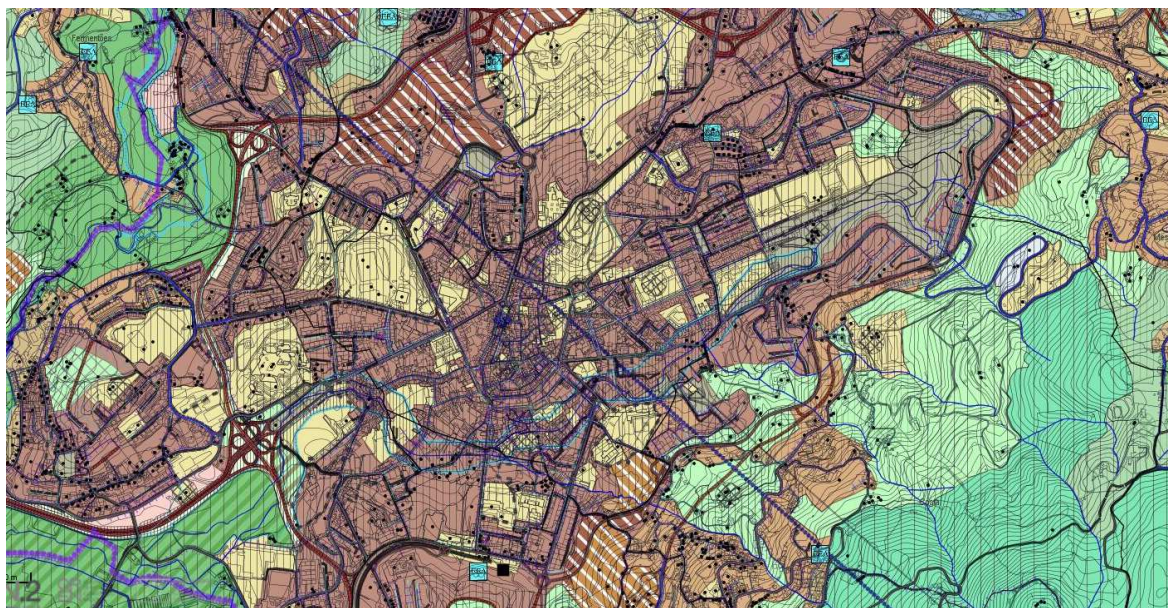


Figura 37: Extrato da Carta de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de 2015

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018



Figura 38: Legenda das Plantas de Ordenamento do Plano Diretor Municipal de 2015

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018

3.3. O Centro Histórico

O Centro Histórico, classificado como Património Mundial pela UNESCO em 13 de dezembro de 2001, caracteriza-se por um tipo particular de conceção da cidade, que teve a sua própria evolução, subordinada à morfologia do seu tecido urbano medieval, que acomoda uma série de praças de grande valor formal, e se encontra assente num conjunto de arruamentos que constituem quarteirões de formato irregular e de média dimensão, resultante dos condicionamentos topográficos do território.

Até aos anos oitenta este conjunto encontrava-se num processo de rápida degradação física e social. Foi nesse contexto que a Câmara Municipal criou, em 1985, um gabinete técnico local, o GTL (atualmente denominado Divisão do Centro Histórico), para gerir um processo de recuperação do Centro Histórico.



Figura 39: Área Classificada como Património Mundial

Fonte: Câmara Municipal de Guimarães, 2018 (delimitação efetuada pelo Autor)

O Centro Histórico compreende vários Monumentos Nacionais:

- Muralhas
- Paço dos Duques de Bragança
- Igreja de S. Miguel do Castelo
- Castelo
- Igreja de Nossa Senhora da Oliveira
- Padrão Comemorativo da Batalha do Salado
- Paços Municipais
- Cruzeiro da Senhora da Guia

A requalificação dos espaços públicos constituiu, desde o início da operação de reabilitação, elemento integrante de uma metodologia de projeto para a cidade, coordenada com a recuperação dos edifícios municipais. Atualmente a maioria dos espaços públicos encontra-se reabilitada, salientando-se as zonas pedonais, as vias condicionadas (com acesso automóvel apenas a moradores), e vias com estacionamento lateral permitindo zonas de paragem.



Figura 40: Largo da Oliveira no Centro Histórico

Fonte: TripAdvisor, 2018

A área classificada como Património Mundial compreende 493 edifícios, e a volumetria do edificado varia entre um e seis pisos (CMG, 2018), os edifícios possuem uma utilização maioritariamente residencial, sendo alguns exclusivamente residenciais, outros apresentam um uso misto, e outros acolhem equipamentos de utilização coletiva.

Estado de Conservação do Edificado	Número de Edifícios
Bom	157
Razoável	298
Mau	24
Ruína	3
Com obras em curso	11
Total	493

Tabela 4: Estado de Conservação do Edificado na Área Classificada (Património Mundial)

Fonte: CMG, 2018

Relativamente ao estado de conservação do edificado existente, na área classificada, 455 (92,30%) dos 493 edifícios encontra-se em bom ou razoável estado de conservação.

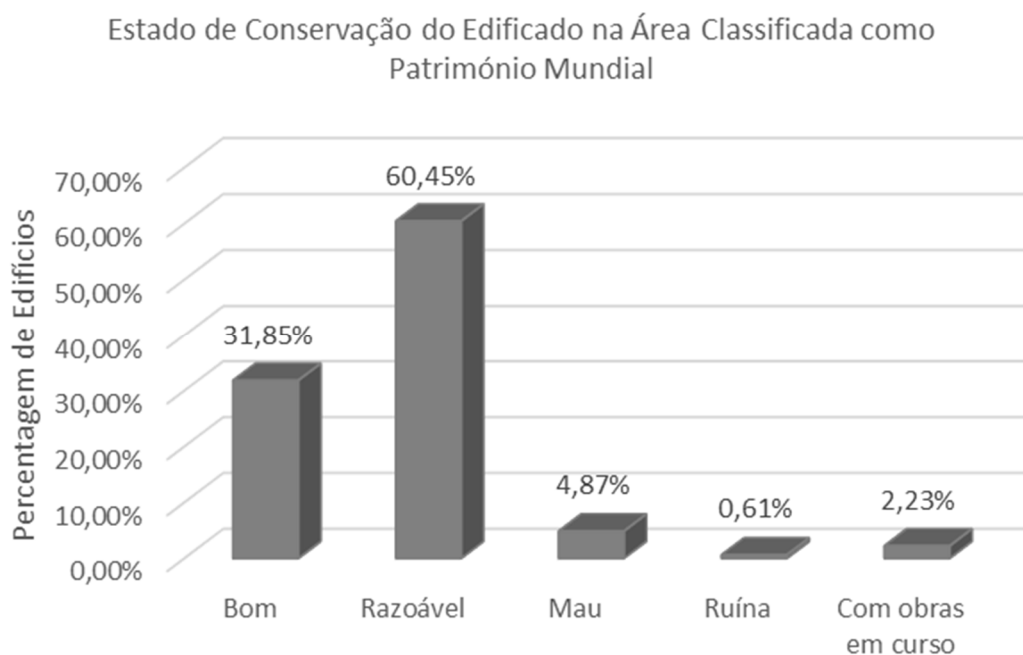


Gráfico 3: Estado de Conservação do Edificado na área Classificada (Património Mundial)

Fonte: Gráfico elaborado com dados da CMG

O Regulamento de Intervenção no Centro Urbano e Historio (RICUH) data de novembro de 1994 e mantém-se atualmente em vigor, salientando-se, do mesmo, os artigos nºs 19 a 22:

Art.º 19 – Coberturas:

- a) *Só serão admitidas as coberturas estruturadas a madeira. É proibida a utilização de lajes de betão nas coberturas. É igualmente interdita a alteração do número dos planos de inclinação das coberturas;*
- b) *As estruturas de madeira terão que ser revestidas a telha, não sendo admitida a aplicação de qualquer outro material;*
- c) *O tipo de telha a aplicar será sempre definido pelos técnicos do GTL, consoante a data de edificação dos edifícios;*
- d) *Sempre que haja lugar a áreas planas nas coberturas, terão que ser revestidas a tijoleira de barro;*
- e) *O desenho tradicional dos beirais terá que ser mantida na íntegra. Sempre que se verifique a existência de remates em madeira, este terão que ser repostos de acordo com a traça original;*
- f) *Quando se constatar a existência de claraboias e lanternins, terão de ser consultados os técnicos do GTL;*
- g) *É proibida a utilização do PVC nos tubos de queda e nos caleiros. Estes terão que ser em chapa zincada, devidamente aparelhada e pintada;*
- h) *Sempre que tenha havido adulteração de qualquer dos itens atrás mencionados, deverá ser providenciada a sua reposição, de acordo com a traça original de cada edifício.*

Art.º 20 – Paredes:

- a) *As paredes exteriores terão que manter a traça e os materiais originais. Sempre que se torne necessário substituir, no todo ou em parte, algum pano de parede, têm de ser observadas estas condições;*
- b) *As paredes interiores deverão ser mantidas, sempre que possível. Quando se torne necessária a sua alteração, terá de ser apresentado o respetivo projeto de licenciamento;*
- c) *Quando existirem paredes em pedra, nas quais haja juntas a tomar, deverá ser utilizada uma argamassa “ podre “ 1/3 ou 1/4 (1 medida de cal hidráulica e 3 ou 4 medidas de areia);*

d) As paredes, quer interiores, quer exteriores, e sempre que rebocadas, terão de ser estanhas e pintadas. Não são permitidos outros tipos de acabamento.

Art.º 21 – Pavimentos:

Os pavimentos serão executados de harmonia com as orientações técnicas do IPPAR.

Art.º 22 – Caixilharias:

- a) As caixilharias têm que manter o seu desenho original;*
- b) É proibida a utilização de caixilharias de alumínio e / ou PVC;*
- c) É interdita a colocação de gradeamentos de tipo industrial, enroláveis ou não, em alumínio e / ou ferro;*
- d) Não é permitido o uso de estores, quer metálicos, quer em PVC. O sistema de obscurecimento deverá ser conseguido através da utilização das tradicionais portadas de madeira.*

No caso de uma obra de reabilitação de edifício localizado de Centro Histórico, pela aplicação do RICUH, de uma forma geral terão de ser mantidos os sistemas construtivos, materiais e acabamentos originais. Fica-se, assim, com a ideia de poder existir incompatibilidade deste regulamento municipal com a legislação nacional atualmente em vigor, designadamente com o Decreto-Lei nº 194/2015, que vem alterar o Decreto-Lei nº 53/3014, introduzindo a necessidade de os imóveis abrangidos por obras de reabilitação cumprirem os requisitos mínimos de eficiência energética e de qualidade térmica, salvo em situações de inviabilidade de ordem técnica, funcional ou económica.

3.4. Exemplo de Projeto de Reabilitação de uma Casa na ARU do Centro da Cidade

Acompanhando o que tem vindo a suceder no Centro Histórico Classificado, também nos arruamentos situados na designada Zona Especial de Proteção - ZEP, área incluída na ARU do Centro da Cidade, se têm observado inúmeros processos de reabilitação de edifícios. É exemplo disso o recente projeto de reabilitação de uma pequena casa com 3 pisos e um recuado, com apenas 32m² de implantação e 116m² de área bruta de habitação, à qual se referem as fotografias da Figura 41, antes do início das obras.



Figura 41: Casa a Reabilitar na ARU do Centro da Cidade

Fonte: Fotografias do Autor

O mencionado projeto de reabilitação, a que se referem as plantas apresentadas na Figura 42, contempla a substituição de todas as redes (abastecimento de água, saneamento e elétrica), a substituição de diversos elementos estruturais em madeira que se encontram danificados, o restauro das paredes usando as técnicas originais, a substituição do soalho e dos cerâmicos, substituição de carpintarias e caixilharias exteriores em madeira, nova estrutura para a cobertura, nova cobertura em telha cerâmica, novas louças sanitárias, e novo mobiliário e equipamento de cozinha.



Figura 42: Projeto de Casa a Reabilitar na ARU do Centro da Cidade

Fonte: Proprietário

Elementos financeiros do projeto:

Aquisição: 98.000 €

Orçamento de obras estimado: 87.000 €

Avaliação imobiliária do imóvel (tal como se encontrava antes de obras): 92.800 €

Avaliação imobiliária do imóvel (estimativa após obras): 174.000€

A avaliação imobiliária efetuada ao imóvel, tal como se encontrava antes das obras, no âmbito do processo de financiamento, teve em conta que o mesmo, embora necessitasse de bastantes obras de conservação, possuía condições mínimas de habitabilidade. Na avaliação pelo Método de Mercado ou Comparativo chegou-se a um valor de 800€/m², após homogeneização dos valores das amostras de mercado, tendo em conta fatores como a localização, a área, a orientação solar, a qualidade construtiva, os materiais de acabamentos, o estado de conservação, e as infraestruturas públicas na envolvente.

Na estimativa do Valor de Mercado do imóvel, após execução das obras de reabilitação propostas, pelo Método de Mercado ou Comparativo, chegou-se a um valor de 1.500€/m², também após homogeneização dos valores das amostras de mercado.

Do estudo efetuado resulta que do investimento de 87.000€ em obras, acrescido dos custos de projeto, das taxas, dos custos de fiscalização, entre outros, adveio uma valorização do imóvel em apenas 81.200€, tendo por base os valores da avaliação imobiliária. Esta divergência explica-se pelo facto de o imóvel, antes das obras, apesar de se encontrar com um estado de conservação medíocre, possuir de condições mínimas de habitabilidade.

O mesmo projeto de reabilitação, visto na perspetiva de um promotor, teria uma abordagem diferente. Recorrendo a umas contas simples através do Método do Valor Residual Estático, conforme Equação 3, obteríamos para o valor do imóvel antes das obras:

$$Vap = PVT - (Cr + L)$$

Vap – Valor Atual da Propriedade

PVT – Presumível Valor de Transação ou Valor de Mercado da propriedade, após conclusão das obras a efetuar: 174.000€

Cr – Custos de Reabilitação (somatório dos custos diretos e dos custos indiretos necessários para a realização das obras): 87.000€ + 87.000€ x 8% = 93.960€

L – Lucro do Promotor: 174.000€ x 10% = 17.400€

$$Vap = 174.000€ - (93.960€ + 17.400€) = 62.640€$$

Verificamos, assim, que dependendo da perspetiva de cada um dos intervenientes, o valor do imóvel, antes das obras, é diferente. Para o comprador e/ou para o vendedor o seu valor é de 98.000€; para o avaliador imobiliário, tendo em conta os pressupostos referidos, o seu valor é

de 92.800€; o promotor, numa perspetiva de investimento, não estará disposto a pagar mais do que cerca de 63.000€.

Os agentes de avaliação no mercado não veem o “produto” da mesma forma. Por outro lado, a ótica do valor atribuído pode distinguir a situação atual do imóvel, se este já existe e é tangível, bem como uma promessa de existência futura do produto a desenvolver.

Com o exemplo apresentado neste ponto pretendeu-se demonstrar a necessidade de aferir as diferenças que se podem atingir nos processos de avaliação do mercado imobiliário, sobretudo para ações de reabilitação de habitações urbanas.

Guimarães tem ao longo das últimas décadas vindo a reabilitar os edifícios da sua zona histórica e da sua área envolvente, mas a intervenção na área da ARU é inevitável para que a cidade se torne mais atrativa, “modernizada” e sobretudo mais sustentável, particularmente pela promoção da Sustentabilidade e Eficiência do eixo prioritário da Estratégia das Cidades Sustentáveis 2020, com intervenções estruturadas e planeadas nos vetores da *Regeneração e reabilitação urbana e Habitação*. Mas, para esse efeito não são suficientes as intervenções do foro municipal ao nível da definição de políticas de gestão da cidade e da sua forma urbana, apresentadas no ponto 3.2, sendo necessário atrair cada vez mais investimento privado, ou uma possível variante público-privado.

O valor do imobiliário em meio urbano é uma variável muito importante para promover processos de reabilitação urbana em grande escala, que alterem o paradigma socioeconómico de determinadas áreas urbanas. Guimarães não está alheia a esta realidade e mais do que muitas vezes se apresentarem projetos é necessário controlos orçamentais das ações. A avaliação dos imóveis é desta forma determinante para perceber se algumas opções políticas de regeneração urbana serão possíveis e viáveis do ponto de vista económico e podem representar de uma forma bem clara a transparência que tantas vezes é aclamada por muitos e almejada por poucos.

3.5. O Mercado Imobiliário

A exemplo do que aconteceu a nível nacional, também em Guimarães a última década não foi muito favorável ao negócio do imobiliário. O grande dinamismo que se tinha verificado desde

os anos noventa, principalmente no setor habitacional, esmoreceu a partir de meados da década passada, acentuando-se esse sentimento a partir de 2007 com o início da crise.

Tendo por base a informação do INE referente ao número de contratos de compra e venda de prédios urbanos, verifica-se que o número de contratos efetuados começou a diminuir em 2005, acentuando-se essa diminuição a partir de 2007 com o início da crise, só vindo a inverter essa tendência em 2013. Atualmente, verifica-se uma recuperação significativa no número de contratos, situação que se encontra em linha com o mercado imobiliário nacional, constatando-se que em 2017 o número de contratos efetuados recuperou para os níveis de 2008, tal como se pode observar no Gráfico 4.



Gráfico 4: Número de Contratos de Compra e Venda de Prédios Urbanos

Fonte: Gráfico elaborado com dados do INE

Relativamente ao setor habitacional verificou-se uma acentuada redução, desde 2010, da oferta de fogos habitacionais em construção nova, mas estando a recuperar, tenuemente, desde 2014. Comparando com o acentuado aumento do número de contratos de compra e venda que se verifica desde 2014, e sabendo-se que na sua maioria esses contratos se referem ao setor habitacional, conclui-se então que o aumento das transações correspondem, maioritariamente, a construção usada.

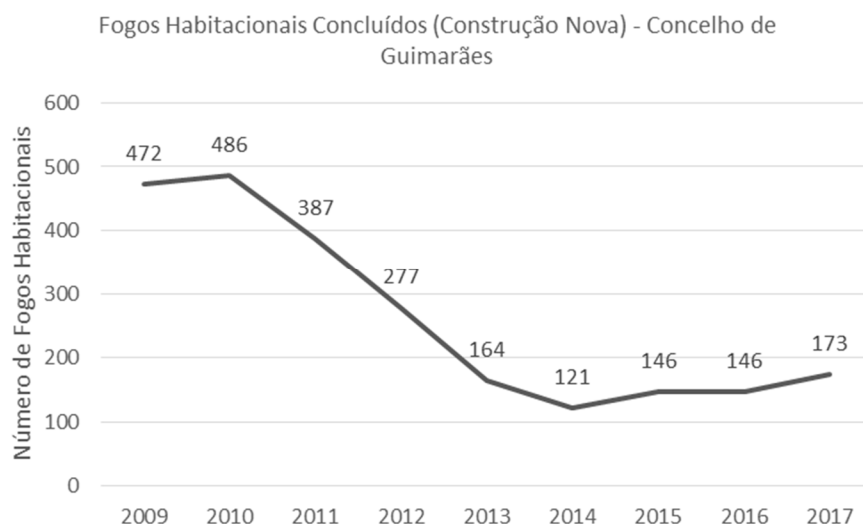


Gráfico 5: Fogos Habitacionais Concluídos (Construção Nova)

Fonte: Gráfico elaborado com dados da PORDATA

Também o número de licenciamentos de edifícios de habitação se encontrou em queda até 2015, altura em que inverteu a tendência, verificando-se que o número de licenciamentos em 2017 duplicou relativamente aos efetuados em 2016.

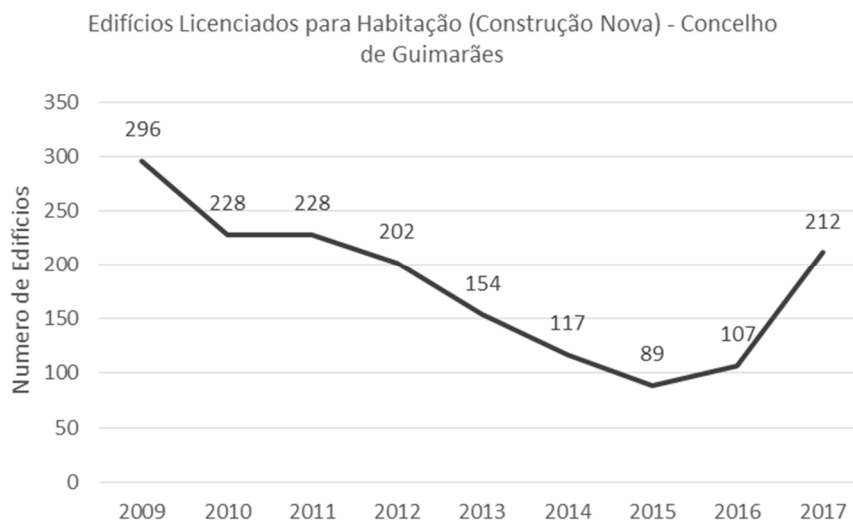


Gráfico 6: Edifícios Licenciados para Habitação (Construção Nova)

Fonte: Gráfico elaborado com dados da PORDATA

O valor médio de venda de fogos habitacionais no concelho tem vindo em crescimento contínuo nos últimos semestres, tendo-se situado nos 735 €/m² no segundo trimestre de 2018.

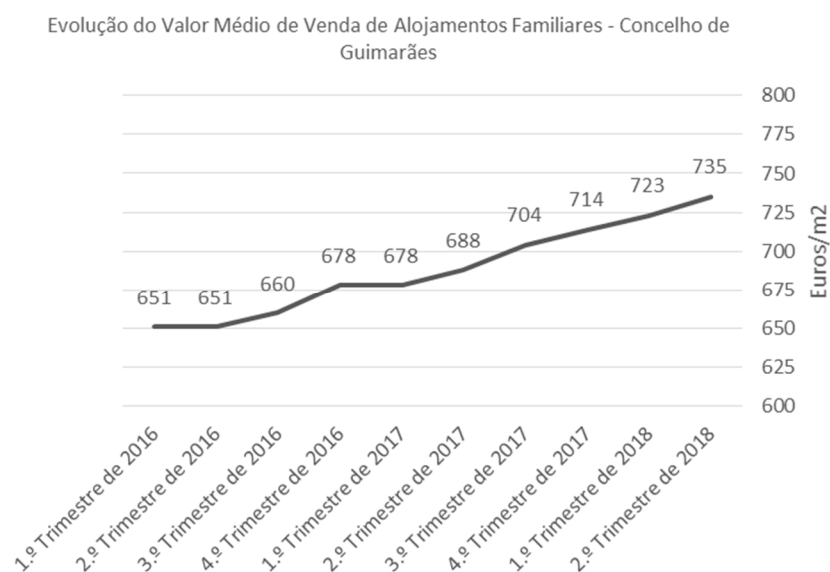


Gráfico 7: Evolução do Valor Médio de Venda de Alojamentos Familiares

Fonte: Gráfico elaborado com dados do INE

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 8, trata-se de um valor aproximado ao verificado nos concelhos vizinhos de Braga e de Vila Nova de Famalicão, estando em linha com o valor obtido para o concelho de Braga, ligeiramente abaixo do valor obtido para o concelho de Vila Nova de Famalicão, mas significativamente abaixo da média da Região Norte de 813 €/m².

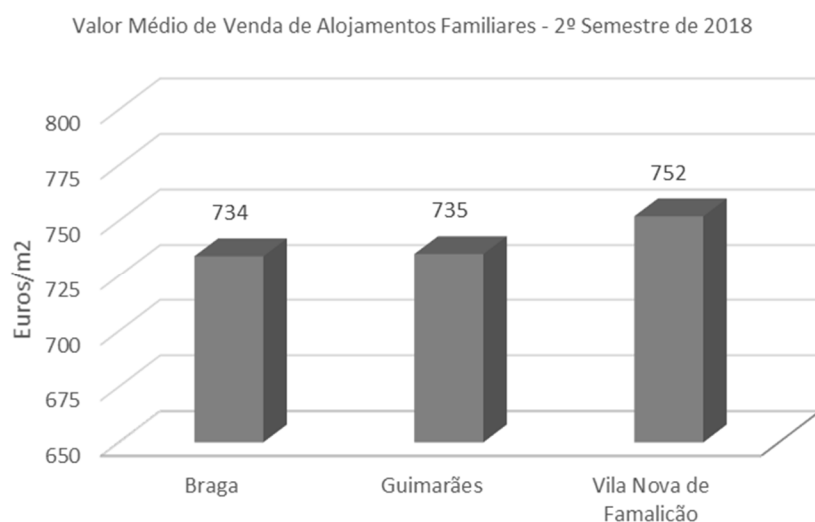


Gráfico 8: Valor Médio de Venda de Alojamentos Familiares

Fonte: Gráfico elaborado com dados do INE

O valor médio de renda de alojamentos habitacionais no concelho, referente a novos contratos, situou-se nos 3,20 €/m² em 2017, valor aproximado ao verificado no concelho de Vila Nova de Famalicão, 3,33 €/m², mas ligeiramente inferior ao verificado no concelho de Braga, 3,79 €/m², bem como na região norte, 3,83 €/m².

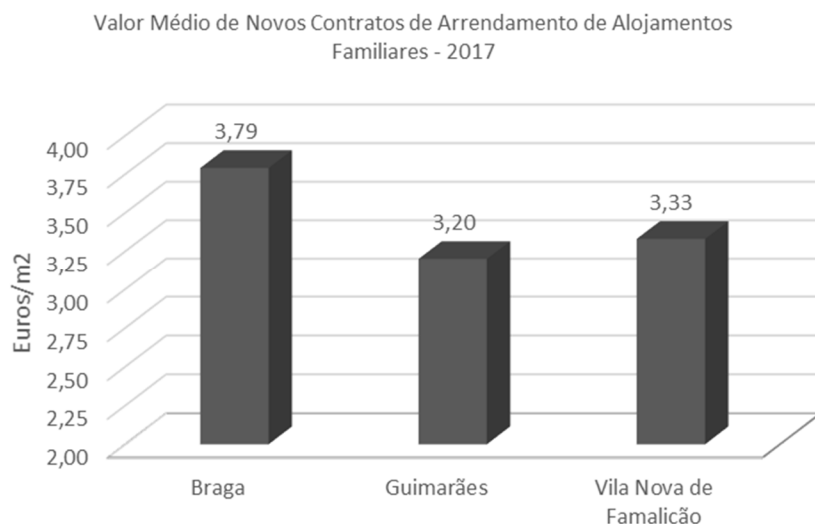


Gráfico 9: Valor Médio de Novos Contratos de Arrendamento de Alojamentos Familiares

Fonte: Gráfico elaborado com dados do INE

Com a retoma do mercado imobiliário local, principalmente do segmento habitacional, é possível observar nas freguesias mais periféricas da cidade, designadamente nas freguesias de Azurém e de Urgeses, o desenvolvimento de novos empreendimentos ainda numa fase inicial de construção.

4. Conclusões

4.1. Sobre as Políticas de Gestão da Cidade e a sua Forma Urbana

Na modelação da cidade de Guimarães, tal como ela se apresenta hoje, salienta-se o papel fundamental do Plano de Melhoramentos da Cidade de Guimarães, de 1867, da autoria do engenheiro Manoel D’Almeida Ribeiro, que evidenciando os valores urbanísticos da época, colocou em destaque a salubridade e facilitação do livre trânsito, evidenciando preocupação com os alinhamentos, uniformização da largura dos arruamentos, e propostas de articulação do sistema viário, ao mesmo tempo que propõem a demolição de núcleos de edificações insalubres, preconizando expropriações para esse efeito. Tendo o plano sido desenvolvido entre 1863 e 1867, Manoel D’Almeida Ribeiro adequou as propostas com o articulado do Decreto de 1864, como demonstra o facto de nenhum dos novos arruamentos propostos possuir menos de dez metros de largura, como o referido Decreto impunha. Parte das soluções previstas acabaram por não ser executadas, ou apenas o foram bastante mais tarde, considerando-se que algumas delas eram urbanisticamente revolucionárias para a época, no entanto, grande parte das diretrizes do mesmo foram sendo seguidas e que foram moldando a estrutura urbana da cidade.

A linha ferroviária, inaugurada em 1884, rapidamente continuada até à Trofa, e mais tarde até Fafe, potenciou grandes alterações no desenvolvimento urbano imaginado para a zona, desde logo porque não estava prevista qualquer ligação ferroviária no plano de 1867 de Manuel D’Almeida Ribeiro, mas que acabou por ser decisiva na modelação da cidade a sudeste. A necessidade de criar boas acessibilidades à estação ferroviária, que se encontrava relativamente desviada do núcleo urbano, potenciou a construção de duas avenidas estruturantes da cidade, a atual Avenida Dom Afonso Henriques, e a atual Avenida Dom João IV, no âmbito de um concurso público lançado pelo então Ministro da Fazenda, João Franco. Para se perceber a importância destas vias, mormente da Avenida D. João IV, refere-se que foi uma das principais zonas de expansão da cidade nos anos setenta e oitenta, com a construção de edifícios de habitação multifamiliar e comércio, atualmente com cêrceas entre os 5 e os 10 pisos.

Foi a necessidade de construir o designado “Bairro Operário”, previsto no Plano de Melhoramentos de Manoel D’Almeida Ribeiro, que levou a que Mariano Felgueiras, quando reassumiu, em 1923, a presidência da Câmara Municipal, tivesse tratado da aprovação de posturas que, baseadas numa lei de 1912, lhe permitiam executar as expropriações e controlar a valorização do solo edificável, e que tendo efetuado alterações à proposta inicial, conforme

veio a constar na Planta do Projeto Geral de Melhoramentos, da autoria do capitão Luis de Pina, definiu a imagem final na malha urbana nessa zona, concretizando a chamada “pata de ganço”, constituída pela atual Avenida Alberto Sampaio, Rua dos Combatentes da Grande Guerra, e Avenida Cónego Gaspar Estação, limitadas a sul pela Rua Doutor José Sampaio, e que convergem a norte no Largo Condessa da Mumadona.

Foi a criação, em 1929, da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), com competências normativas de classificação do património, bem como de propostas de zonas de proteção, que tendo escolhido a cidade de Guimarães como um dos locais emblemáticos para as “Comemorações dos Centenários”, possibilitou as intervenções de restauro do Castelo, da Igreja de São Miguel, e do Paço dos Duques de Bragança, e que nessa busca de monumentalidade as intervenções se largaram aos espaços adjacentes, com a demolição de construções dos quarteirões da “Vila Alta” consideradas inconvenientes, quer por motivos de salubridade, quer por motivos de enquadramento estético, tendo organizado finalmente a estrutura urbana prevista para a zona desde o plano de melhoramentos oitocentista. Foi no âmbito deste processo que se efetuou o prolongamento da Rua Serpa Pinto e o alargamento da Rua dos Palheiros (atual Avenida General Humberto Delgado).

Influenciados pelas morfologias de baixa densidade associadas à “cidade-jardim”, surge a versão de 1949 do Antepiano de Urbanização da Cidade, da autoria dos arquitetos Maria José Moreira da Silva e David Moreira da Silva, rapidamente substituído pela versão de 1953, da autoria dos mesmos arquitetos. Deste segundo antepiano resultou o traçado dos quarteirões adjacentes à Avenida Conde de Margaride, bem como da área desportiva contígua, de onde resultou a construção de um equipamento importante para a cidade, o estádio de futebol, que foi inaugurado em 1965. Estas intervenções alteraram e moldaram a cidade a poente.

A implementação, nos anos subsequentes, de grande parte do Plano Geral de Urbanização de Guimarães de 1982, da autoria do arquiteto Fernando Távora, alterou profundamente os limites da cidade. A nova circular rodoviária estabeleceu esses novos limites a norte e a poente, e a sua ligação ao sistema viário existente obrigou a alterações significativas em algumas vias estruturantes da cidade, nomeadamente na Avenida da Universidade, na Alameda Alfredo Pimenta, na Alameda Mariano Felgueiras, e no entroncamento da Rua Eduardo de Almeida com a Rua da Rodovia de Covas. A Alameda Mariano Felgueiras tornou-se, assim, na principal porta de entrada da cidade.

O Plano Diretor de Guimarães de 1994 tratou-se de um instrumento privilegiado e coordenador da política de ordenamento do território municipal, e aparece como instrumento de emancipação do município relativamente ao Poder Central do Estado nesse domínio, vindo efetuar o zonamento de todo o território municipal. Este plano, que vigorou até 2015, apenas com pequenas alterações em 2011, definiu durante cerca de duas décadas, as políticas de ocupação do solo municipal, impondo as tipologias e usos dominantes para os diferentes tipos de espaços, designadamente definindo e caracterizando as áreas de expansão urbanística da cidade.

O Centro Histórico caracteriza-se por um tipo particular de conceção da cidade, que teve a sua própria evolução, subordinada à morfologia do seu tecido urbano medieval. No caso de uma obra de reabilitação de edifício localizado nessa área, pela aplicação do Regulamento de Intervenção no Centro Urbano e Histórico (RICUH), de uma forma geral terão de ser mantidos os sistemas construtivos, materiais e acabamentos originais. Fica-se, assim, com a ideia de poder existir incompatibilidade deste regulamento municipal com a legislação nacional atualmente em vigor. Por outro lado, o proprietário privado, estando, de uma forma geral, obrigado a manter os sistemas construtivos, materiais e acabamentos originais, está fortemente condicionado no desenvolvimento do seu projeto de reabilitação, e poderá ter dificuldade em conseguir obter, após obras, um edifício termicamente confortável.

4.2. Sobre o Edificado Público e a Sustentabilidade da Cidade

No Centro Histórico a maioria dos espaços públicos encontra-se reabilitada, salientando-se as zonas pedonais, as vias motorizadas condicionadas (de acesso apenas a moradores), e vias com estacionamento lateral permitindo zonas de paragem. Nessa área existem vários Monumentos Nacionais, atualmente todos se encontram em bom estado de conservação e devidamente mantidos: as Muralhas, o Paço dos Duques de Bragança, a Igreja de S. Miguel do Castelo, o Castelo, a Igreja de Nossa Senhora da Oliveira, o Padrão Comemorativo da Batalha do Salado, os Paços Municipais, e o Cruzeiro da Senhora da Guia.

Com a proposta de 2015 da Área de Reabilitação Urbana do Centro da Cidade, pretendeu o município dar corpo a uma ferramenta de intervenção no território, permitindo-lhe espoletar e orientar a sua reabilitação, constituindo-se como um documento fundamentado numa estratégia

para a intervenção, cuja exequibilidade se prolongará no tempo, com sustentabilidade das intervenções propostas, preservando a identidade e a coerência tipológica do edificado, e a continuação da reabilitação urbana de acordo com os objetivos estratégicos da política urbana municipal. Além disso, o município propôs-se, ainda, a promover um conjunto de cinco obras municipais incluídas nessa ARU, destacando-se a construção do Parque de Estacionamento de Camões, cujas obras de construção se iniciaram em outubro de 2017 e decorrem a bom ritmo, e a reabilitação do Edifício Jordão e Garagem Avenida, cuja obra se iniciou em janeiro 2019.

A construção do Parque de Estacionamento de Camões, atendendo à sua localização, poderá vir a possibilitar, num futuro próximo, a pedonalização de algumas vias no centro da cidade, promovendo, nessa zona, a processos vivência urbana e a socialização, bem como uma maior sustentabilidade ambiental. Por outro lado, não é negligenciável o facto da decisão da construção dessa infraestrutura entrar em conflito com alguns interesses de privados, designadamente dos proprietários dos imóveis sobre os quais a mesma se encontra a ser implementada, que se viram obrigados a negociar com o Município ou a ser expropriados.

Um vasto conjunto de outros equipamentos municipais servem a cidade, salientando-se o Pavilhão Multiusos, o Centro Cultural Vila Flor, a Plataforma das Artes e da Criatividade, a Casa da Memória, o Instituto de Design, o Parque da Cidade, o Parque da Cidades Desportiva, e recentemente e Ecovia, estes últimos denotando uma importante preocupação com a sustentabilidade ambiental, incentivando padrões de vida saudáveis, como a promoção da mobilidade suave (andar a pé ou de bicicleta).

4.3. Sobre o Mercado Imobiliário

Conforme já se referiu, o Plano Diretor Municipal de 1994 definiu, durante cerca de duas décadas, as políticas de ocupação do solo municipal, impondo as tipologias e usos dominantes para os diferentes tipos de espaços, designadamente definindo e caracterizando as áreas de expansão urbanística da cidade. Foi nesta conjuntura que surgiram, na cidade, grandes urbanizações de edifícios multifamiliares, acompanhando o grande crescimento imobiliário que verificava um pouco por todo o país no final dos anos noventa e até meados da década seguinte, como sejam as urbanizações nas ruas Arqueólogo Mário Cardoso, Doutor João Afonso de Almeida, Dr. Augusto Ferreira da Cunha, Índia, e Miguel Torga, e a nordeste pelo conjunto

constituído pelas ruas Antero Henriques da Silva, Monsenhor António Araújo Costa, Dr. Carlos Saraiva, Unidade Vimaranes, Eça de Queirós, Dr. Francisco Sá Carneiro e Avenida Rio de Janeiro.

A exemplo do que aconteceu a nível nacional, no concelho de Guimarães a última década não foi muito favorável ao negócio do imobiliário. O grande dinamismo que se tinha verificado no mercado imobiliário local, principalmente no setor habitacional, verificado desde os anos noventa, esmoreceu a partir de meados da década passada, acentuando-se esse sentimento a partir de 2007 com o início da crise. Tendo por base a informação do INE referente ao número de contratos de compra e venda de prédios urbanos, no município de Guimarães, verifica-se uma recuperação significativa desde 2013, situação que se encontra em linha com o comportamento verificado no mercado imobiliário nacional, constatando-se que em 2017 o número de contratos efetuados recuperou para os níveis de 2008. No entanto, relativamente ao setor habitacional verificou-se uma acentuada redução, desde 2010, da oferta de fogos habitacionais em construção nova, mas estando a recuperar, tenuemente, desde 2014. Comparando com o acentuado aumento do número de contratos de compra e venda que se verifica desde 2014, e sabendo-se que na sua maioria esses contratos se referem ao setor habitacional, conclui-se daí que se referem, maioritariamente, a construção usada. Por outro lado, também o número de licenciamentos de edifícios de habitação se encontrou em queda até 2015, altura em que inverteu a tendência, verificando-se que o número de licenciamentos em 2017 duplicou relativamente aos efetuados em 2016.

Guimarães cidade tem um determinado contexto, diferente de Guimarães concelho que necessita de uma estratégia de desenvolvimento. Trata-se de uma cidade “autêntica”, carregada de história, com boa oferta de comércio e serviços, com oferta de um importante conjunto de equipamentos municipais, com um centro da cidade dinâmico, onde é possível ter uma boa qualidade de vida. No entanto, constata-se que os valores médios de mercado, de venda e de arrendamento, de alojamentos familiares, no concelho de Guimarães, são similares aos dos concelhos vizinhos de Braga e de Vila Nova de Famalicão, apesar das suas diferenças, que se acentuam se nos referirmos apenas às cidades. Por outro lado, o comportamento do mercado imobiliário no concelho de Guimarães, de forma geral, foi similar ao comportamento do mercado nacional, quer no período de grande crescimento que verificou no final dos anos noventa e até meados da década seguinte, quer no período da crise, quer no atual período de retoma.

Da análise do comportamento do mercado imobiliário entende-se que o fator que mais o influencia é a conjuntura económica nacional, ou ainda, global, sendo que a influência local se limita a fatores específicos, designadamente a proximidade aos centros das cidades, a infraestruturas, a determinados equipamentos, à qualidade urbanística dos empreendimentos, à qualidade arquitetónica de determinado edifício, ao prestígio da zona, e claro, a relação oferta versus procura.

Sobre a situação atual do mercado imobiliário as opiniões divergem entre a sua sustentabilidade ou eventual bolha imobiliária, entre alarmismos e alertas realistas, pelo que é necessário olhar para o futuro, mas sem esquecer o passado.

Referências Bibliográficas

APA - Agência Portuguesa do Ambiente (2007). *Guia Agenda 21 Local – Um Desafio para Todos*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Alves, C. (2016). *Reabilitação Urbana: Uma Prática (De)Corrente – O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana e a sua aplicação - da instrumentação à intervenção*. Tese para obtenção do Grau de Doutor em Arquitetura, UBI.

Antunes, G. (2018). *Políticas de Habitação – 200 Anos*. Edição Caleidoscópio.

Cabral, F. (2014). *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*. Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana.

CMVM (2018). *Peritos Avaliadores de Imóveis*. Consultado em 2018/05/16, disponível em <https://web3.cmvm.pt/sdi/peritos/index.cfm>.

Costa, A., Ribeiro, V. (2018). *Urbanismo - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*. Vida Económica – Editorial, S.A.

Costa, M. (2012). *O Valor do Imobiliário*. Edições Almedina, S.A.

Costa, S. (2010). *Código das Expropriações e Estatuto dos Peritos Avaliadores*. Edições Almedina.

Delfante, C. (2000). *A Grande História da Cidade - Da Mesopotâmia aos Estados Unidos*. Instituto Piaget.

DGAJ (2018). *Peritos Avaliadores*. Consultado em 2018/05/16, disponível em <http://www.dgaj.mj.pt/sections/tribunais/peritos-avaliadores>.

Domingues, C. (2011). *Centro Histórico de Guimarães*. Politécnico de Viana do Castelo – Escola Superior de Tecnologia e Gestão.

EcoD (2010). *Energia Geotérmica Aquece Cidade da Islândia*. Consultado em 2018/02/15, disponível em <http://www.ecodesenvolvimento.org/noticias/energia-geotermica-aquece-cidade-da-islandia>.

EcoD (2013). *Portland Aposta em Mobilidade Urbana e Energias Alternativas*. Consultado em 2018/02/05, disponível em <http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2013/junho/portaland-aposta-em-mobilidade-urbana-e-energias?tag=cidades-sustentaveis>.

Fernandes, E. (2016). *Encontrar o Futuro na História. O Plano de Urbanização de Guimarães (Fernando Távora, 1982)*. LAB2PT, Escola de Arquitetura da Universidade do Minho

Encarnação, R. (2010). *O Sistema de Planeamento Territorial Português – Reflexão Crítica para a Superação das suas Disfunções*. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental, FCTUN.

Elisabete, R. (2006). *A Mobilidade de Núcleos Centrais em Território de Urbanização Difusa*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Património e Turismo, Universidade do Minho.

Faria, P. (2014). *Reabilitação do Centro Histórico de Guimarães - Uma Visão Estratégica*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Freitas, H. (2012). *A Europa e a Política de Ambiente em Portugal*. Debater a Europa – Periódico do CIEDA e do CEIS20 – Julho/Dezembro 2012.

Forum das Cidades, DGT (2016). *Carta de Leipzig, 2007*. Consultado em 2018/02/18, disponível em <http://www.forumdascidades.pt/?q=content/carta-de-leipzig-2007>.

Garcia, A. (2016). *Espaço Cénico, Arquitetura e Cidade – Guimarães, Um Modelo Conceptual*. Caleidoscópio – Edição e Artes Gráficas, S.A.

Gil, B. (2009). *Mobilidade Pedonal no Espaço Público*. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura. Instituto Superior Técnico.

Gomes, J. (2018). *Uma Visão Sobre o Imobiliário – Plataforma para a Criação de Riqueza no Século XXI*. Edição Sabedoria Alternativa.

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2018). *Habitação – Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*.

Madeira, B. (2010). *A Indemnização nas expropriações por Utilidade Pública*. 3ª Edição revista e atualizada. Edições Almeida & Leitão, Lda.

Mascarenhas, J. (2018). *Cidades e Territórios - Inteligentes, Sustentáveis e Inclusivos*. Livros Horizonte.

Mateus, R., Bragança, L. (2006). *Tecnologias Construtivas para a Sustentabilidade da Construção*. Porto: Edições Ecopy.

Mendes, J., Silva, A., Souza, L., Ramos, R. (2004). *Contribuições para o Desenvolvimento Sustentável em Cidades Portuguesas e Brasileiras*. Livraria Almedina.

Mendes, J. (2011). *O Futuro das Cidades*. Edições MinervaCoimbra.

Mehmood, N. (2015). *Are We Ready for Future Sustainable Cities*. Supply Chain Management: An International Journal, Vol. 20, Number 3, 264 - 283.

Meireles, Q. (2000). *O Património Urbano de Guimarães no Contexto da Idade Contemporânea (Séc. XIX-XX): Permanências e Alterações*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (2015). *Compromisso para o Crescimento Verde*.

Neves, J., Montezuma, J., Laia, A. (2009). *Análise de Investimentos Imobiliários*. Texto Editores, Lda.

Pardal, S. (2006). *A Apropriação do Território - Crítica aos diplomas da RAN e da REN*. Ordem dos Engenheiros – Ingenium Edições Lda.

Pardal, S., Lobo, C. B. (2011). *Património Imobiliário - Referências para Avaliação*. Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P.

Paulo, A. (2013). *Reinventar o Imobiliário - Um Caminho para relançar o Sector Imobiliário e da Construção em Portugal com Investimento Estrangeiro*. Imoedições - Edições Periódicas e Multimédia, Lda.

Pinheiro, A. (2005). *Avaliação do Património*. Lisboa: Edições Sílabo.

Pinheiro, M. (2014). *Imobiliário Sustentável*. Porto: Imoedições - Edições Periódicas e Multimédia, Lda.

Pitagoras Group. *Projeto do Parque de Estacionamento de Camões*. Consultado em 2018/11/25, disponível em <http://www.pitagorasgroup.com/project/parque-da-caldeiroa/?lang=pt-pt>.

Portal da Habitação (2018). *Parque Habitacional do IHRU*. Consultado em 2018/11/15, disponível em http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/_Parque_Habitacional.html.

Programa Cidades Sustentáveis (2013). *Confirma Cinco Cidades que são Exemplos de Sustentabilidade*. Consultado em 2018/03/05, disponível em <http://www.cidadessustentaveis.org.br/noticias/confirma-cinco-cidades-que-sao-exemplos-de-sustentabilidade>.

Ratiu, D. (2012). *Creative Cities and/or Sustainable Cities: Discourses and Practices*. Journal Elsevier, May 2013, 125-135.

Revista Monumentos, nº 33 (2013) – *Dossiê Guimarães* – SIPA Sistema de Informação para o Património Arquitectónico.

RICS (2010). *Normas de Avaliação RICS - Edição Portuguesa*. Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS).

RICS (2017). *RICS Valuations – Global Standards 2017 - Incorporating the IVSC International Valuation Standards*. Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS).

Sá, M. (2018). *A Anatomia de Uma Bolha Imobiliária*. Jornal Eletrónico Observador de 31/10/2018.

Salat, S., Bourdic, L., Kamiya, M. (2017). *Por Uma Estratégia de Cidade Sustentável - Expansão Urbana Planeada, Quadro Legal e Financiamento Autárquico*. Edições Afrontamento.

Santos, A. (2018). *Reabilitação Urbana e a Sustentabilidade das Cidades*. Vida Económica – Editorial, S.A.

Souza, L., Ramos, R., Silva, A., Mendes, J. (2003). *Cidades Sustentáveis: Um desafio Comum para o Brasil e Portugal*. Comunicação no III ENECS - Encontro Nacional sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis.

Tavares, F. (2013). *Avaliação Imobiliária*. Vida Económica – Editorial, S.A.

TEGoVA (2012). *European Valuation Standards 2012 - Seventh Edition*. TEGoVA.

TEGoVA (2016). *Normas Europeias de Avaliação - EVS 2016. The European Group of Valuers Associations*. 1ª Edição. ASAVAL.

Tirone, L., Nunes, K. (2010). *Construção Sustentável - Soluções para uma Prosperidade Renovável*. 3ª Edição. Tirone Nunes, SA.

Varghese, P. (2015). *Exploring Other Concepts of Smart-Cities within the Urbanising Indian Context*. Journal Elsevier, 2016, 1858-1867.

Vitória Sport Clube – Site Oficial. *História*. Consultado em 2018/10/05, disponível em <http://www.vitoriasc.pt/pt/index/history>.